

Frieden und Sicherheit

DAS NORMANDIE- FORMAT – CHANCEN AUF VERSTÄNDIGUNG?

DIE UKRAINISCHE UND RUSSISCHE PERSPEKTIVE
AUF DIE STREITPUNKTE

Serhij Korsunsky, Dr. Sergej Utkin
Dezember 2019



Von der Lösung des Konfliktes im Donbass hängt nicht nur die Entwicklung in der Ukraine ab, sondern auch die zukünftige Zusammenarbeit mit Russland und die weitere Ausgestaltung der Sicherheitsarchitektur in Europa.



Eine Notwendigkeit für die Lösung des Konflikts ist das Verständnis der jeweils anderen Position. Daher rührt die Idee der vorliegenden Publikation: Zwei Experten aus der Ukraine und aus Russland legen ihre Ansichten zu den Verhandlungen im Normandie-Format und den essenziellen Streitpunkten dar.



Die Beiträge der beiden Autoren zeigen ein alles in allem äußerst schwieriges, aber grundsätzlich lösbares Feld an politischen Herausforderungen. Es gilt für Deutschland und Frankreich, die schwierige Konfliktlösung vertrauensbildend und gleichzeitig aktiv zu unterstützen.

INHALT

Einleitung	3
1. Standpunkt Ukraine	4
2. Standpunkt Russland	9
2.1. Die "Normandie-Sage"	9
2.2. Teile des Puzzles	9
2.3. Fragen des Status	11
2.4. Vertrauensmaßnahmen	12
2.5. Internationale Konstellation	12
2.6. Politischer Wille	13
3. Das Momentum nutzen – die Normandie-Verhandlungen als Chance für die europäischen Partner	15

EINLEITUNG

Am 70. Jahrestag der Landung der alliierten Streitkräfte in der Normandie trafen sich im Juni 2014 am Rande der Feierlichkeiten die Staats- bzw. Regierungschefs von Frankreich, Deutschland, Russland und der Ukraine. Vor dem Hintergrund des Zweiten Weltkriegs, der Urkatastrophe des modernen Europas, deren Lehre die europäische Friedensordnung war, musste ein Konflikt verhandelt werden, der die Grenzen eben jener Friedensordnung schmerzhaft aufzeigte. Das »Normandie-Format« wurde geboren. Der Vermittlungsversuch von Deutschland und Frankreich führte im weiteren Verlauf zu den Minsk-II-Vereinbarungen, die einen Weg aus der Konfrontation zeigen sollten und zumindest eine weitere Eskalation verhinderten. Im Kampf um die Deutungshoheit über das Abkommen und den Stand seiner Umsetzung vergingen von 2016 bis 2019 drei Jahre ohne einen weiteren Austausch auf höchster Ebene im Normandie-Format. Stattdessen gab es nahezu täglich Berichte über Verwundete und Tote, auch wenn keine Seite nennenswerte Landgewinne verzeichnete. Erst mit der Wahl von Wolodymyr Selenskyj als neuen Präsidenten der Ukraine 2019 kam wieder Bewegung in die festgefahrene Situation. Vorsichtige Entspannungssignale auf beiden Seiten durch den Austausch von Gefangenen und die Rückgabe der im November 2018 durch Russland aufgebraachten Kriegsschiffe an die Ukraine bereiteten den Boden für weitere Gespräche. Die begonnene Entflechtung von Truppenteilen und Stellungen an Pilotpunkten der Kontaktlinie sind weitere wichtige Schritte auf dem Weg zur Umsetzung des Minsker Friedensplanes. Allerdings musste Präsident Selenskyj diese Maßnahmen gegen teilweise große Widerstände und Befürchtungen im eigenen Land durchsetzen. Zu groß ist das Misstrauen nach fünf Jahren Krieg und dem Verlust von Staatsgebiet an Russland. Entsprechend wichtig sind weitere spürbare Entwicklungen zu einem dauerhaften Frieden, um das Vertrauen auch der ukrainischen Bevölkerung für diese Politik der Entspannung zu gewinnen.

Von der Lösung des Konfliktes im Donbass hängt nicht nur die Entwicklung in der Ukraine ab, sondern auch die zukünftige Zusammenarbeit mit Russland und die weitere Ausgestaltung der Sicherheitsarchitektur in Europa. Und wie bei nahezu jedem Konflikt,

der in Gewalt eskaliert ist, sind die Probleme komplex, die Erwartungen beider Seiten hoch, teilweise sich ausschließend, und eine Lösung scheint anfangs nicht in Sicht. Dennoch sind die meisten Konflikte durch Beharrlichkeit zu lösen.

Eine Notwendigkeit hierfür ist das Verständnis der jeweils anderen Position. Daher rührt die Idee der vorliegenden Publikation: Zwei Experten aus der Ukraine und aus Russland legen ihre Ansichten zu den Normandie-Verhandlungen und den essenziellen Streitpunkten dar. Serhij Korsunsky, Direktor der Diplomatischen Akademie beim Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Ukraine, beschreibt die ukrainische Sicht und Sergej Utkin, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Zentrums für Situationsanalysen beim Primakow-Institut, analysiert aus russischer Sicht die Perspektiven der kommenden Normandie-Verhandlungen.

Dabei werden sowohl die Konfliktpunkte als auch die Übereinstimmungen deutlich, die nahelegen, dass es auch in diesem Konflikt einen langen, aber nicht unmöglichen Weg zur Beilegung gibt. Für Deutschland und Frankreich werden Optionen für weitere Schritte der Konfliktlösung aufgezeigt.

STANDPUNKT UKRAINE

Serhij Korsunsky

Die Regulierung der Situation in den vorübergehend besetzten Gebieten der Regionen Donezk und Luhansk hat für Präsident Wolodymyr Selenskyj und seine politische Kraft – die Partei »Diener des Volkes« – höchste Priorität. Dafür sprechen folgende Faktoren:

- die während der Parlaments- und Präsidentschaftswahlkämpfe gegebenen Versprechen,
- die persönliche Anteilnahme von Wolodymyr Selenskyj am Verlust von Menschenleben, den die Ukraine selbst unter den streng vorgegebenen Bedingungen eines »Waffenstillstandes« weiterhin erleidet,
- der Aufwand an Ressourcen und die Fokussierung »auf den Krieg«, während eine Vielzahl von Problemen, unter anderem die Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung, die Bekämpfung der Korruption, der Elitenwechsel und die Umsetzung von entscheidenden wirtschaftlichen und sozialen Reformen, ungelöst bleibt.

Während des Wahlkampfes hat Wolodymyr Selenskyj mehrmals seinen Willen bekundet, sich mit Wladimir Putin an den Verhandlungstisch zu setzen, um im direkten Dialog alle Streitfragen zu lösen, die Russland fünf Jahre nach der Invasion im Donbass artikuliert.¹ Er ist sich allerdings auch dessen bewusst, dass eine nachhaltige und endgültige Regulierung nicht im Gespräch unter vier Augen mit Putin zu erreichen ist. Daher führte er bereits Gespräche mit Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron noch vor der Regierungsbildung und vor der Ernennung eines neuen Ministers für Auswärtige Angelegenheiten. Ukrainische Expert_innen und Diplomaten_innen hielten diese Gespräche aus folgenden Gründen für einen voreiligen Schritt: Erstens hat Selenskyj keine Erfahrung im Führen von zwischenstaatlichen Verhandlungen, insbesondere auf einer so hohen Ebene und über derart sensible Angelegenheiten. Zweitens

wäre es unter Berücksichtigung der Empfehlungen der ukrainischen Botschaften in Berlin und Paris wünschenswert, mit einem eigenen ukrainischen Plan für die Regulierung des Problems in der Ostukraine in diese Verhandlungen zu gehen. Drittens sind diese sensiblen Verhandlungen nur dann sinnvoll, wenn ein außenpolitisches Team feststeht, das mit einer Stimme spricht und eine gemeinsame Position vertritt. Vor einigen Monaten sandten jedoch verschiedene Vertreter_innen des neuen Teams verschiedene Signale – auch bei Kontakten mit Medien und westlichen Expert_innen.

Zusätzliche Faktoren, die das Zusammenwirken mit Deutschland und Frankreich erschwert haben und weiterhin erschweren, sind jene Schritte, welche die Führungen dieser Länder in Richtung einer politischen und wirtschaftlichen Annäherung an Russland unternehmen. Die ukrainische Gesellschaft steht solchen Schritten äußerst negativ gegenüber. Dazu gehören die Unterstützung des Projekts »Nord Stream 2«, der Abschluss von weitreichenden Vereinbarungen zwischen Berlin und Moskau über die wirtschaftliche Zusammenarbeit (unter anderem während des Wirtschaftsforums in St. Petersburg), die rasante Steigerung der deutschen und französischen Investitionen in der Russischen Föderation bereits 2017 und 2018, die politische Unterstützung Russlands durch Präsident Macron und die Förderung der Rückkehr der russischen Delegation in die Parlamentarische Versammlung des Europarates durch Deutschland und Frankreich. Vor dem Hintergrund des politischen Flirts des amerikanischen Präsidenten Trump mit dem russischen Präsidenten Putin entsteht der Eindruck, dass der Westen nach fünf Jahren vorbehaltloser Unterstützung der Ukraine nunmehr beschlossen hat, die Ukraine in ihrem Kampf gegen Russland sich selbst zu überlassen.

Washington unterstützt bemerkenswerterweise den direkten Dialog zwischen Selenskyj und Putin. Jedoch sind die Möglichkeiten der Einflussnahme der US-Administration wegen des derzeitigen Skandals um den Missbrauch des »ukrainischen Faktors« in der US-amerikanischen Innenpolitik – es geht unter anderem um den Konflikt zwischen Donald Trump und dem demokratischen US-Präsidentschaftsbewerber Joe Biden – teilweise eingeschränkt. Gleichwohl be-

¹ Es sei darauf hingewiesen, dass die Einwohner_innen der von der Ukraine kontrollierten Teile der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk sich gegen die Anwendung des Begriffs »Donbass« im Kontext des Konflikts in der Ostukraine äußern. Sie behaupten, es hätte in der Vergangenheit keine »Sonderregion Donbass«, geschweige denn »Donbass-Volk« gegeben und es gäbe sie auch heute nicht. Diese Begriffe seien Erfindungen der sowjetischen und anschließend der russischen Propaganda analog zu »Neurussland«.

nötigt Präsident Trump auch außenpolitische Erfolge, weshalb Washington alle Schritte begrüßen wird, die zur Auflösung der »Russlandblockade« beitragen würden. Aus diesem Grund begrüßte Trump offen den Gefangenen austausch, der den direkten Kontakten zwischen Selenskyj und Putin zu verdanken ist, und betonte beim Treffen mit Selenskyj in New York erneut die Notwendigkeit direkter Gespräche. Der ukrainischen Öffentlichkeit ist kaum bewusst, dass an dem Gefangenen austausch auch internationale Partner, unter anderem Berlin und Paris, maßgeblich mitgewirkt haben.

Die Voraussetzungen für die Fortführung der Gespräche im Normandie-Format sind gegeben – insbesondere angesichts der Ergebnisse der bisherigen Vereinbarungen bezüglich des Fahrplans zur endgültigen Lösung der Situation rund um die besetzten Teile der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk. Die Minsker Vereinbarungen müssen zusätzlich zu ihrer entscheidenden Rolle bei der Abwehr der russischen Aggression durch Sanktionen so präzisiert werden, dass sie auch für die ukrainische Gesellschaft akzeptabel sind. Die jüngsten Ereignisse rund um die sogenannte »Steinmeier-Formel« liefern den Beweis dafür, dass die Opposition durchaus in der Lage ist, die innenpolitische Konfrontation im Kampf gegen Selenskyj zu verschärfen und damit die demokratischen Errungenschaften des Jahres 2019 in Frage zu stellen. Dies gilt vor allem für das politische Lager von Petro Poroschenko, das auf Revanche setzt und der neuen Führung ständig den »Verrat der nationalen Interessen der Ukraine« an Russland zur Last legt. In Deutschland und Frankreich sollte man begreifen, dass die Selenskyj-Partei ungeachtet ihres überwältigenden Siegs bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen nur in der Lage sein wird, einen Kurs zu verfolgen und Entscheidungen zu treffen, die von der ukrainischen Öffentlichkeit auch mitgetragen werden.

Vor diesem Hintergrund sind praktische Schritte auf der ukrainischen und russischen Seite, die auf die humanitäre Komponente des Konflikts gerichtet sind, von herausragender Bedeutung. Der Gefangenen austausch (der unter jeder Bedingung fortgeführt werden sollte), der Truppenrückzug und die Wiederherstellung des Brückenübergangs in Staniza Luhanska sind positive Beispiele; jedoch ist dies erst der Beginn eines langen Weges. Viele noch intensivere Anstrengungen sind gefragt. Die Beschüsse auf der Seite der besetzten Teile von Donezk und Luhansk sowie russische Waffenlieferungen an die Milizen dauern an, ukrainische Soldat_innen werden weiterhin getö-

tet. Dies macht die Aufgabe von Selenskyj äußerst schwierig, wobei er zudem scharfer Kritik seiner innenpolitischen Gegner_innen, der Zivilgesellschaft und der Medien ausgesetzt ist.

Die Haltung Russlands wird in der Ukraine als aggressiv und destruktiv gesehen. Die Mehrheit der Bevölkerung ist der Meinung, dass Russland unter keinen Bedingungen zu trauen ist und dass der Rückzug ukrainischer Truppen zum Vormarsch der Milizen und russischer Freischärler tief in das Gebiet der Ukraine führen kann. Eine besondere Gefahr stellt die russische Propaganda dar, unter anderem der russischen TV-Sender, die offen von der Zerstückelung der Ukraine, der Vernichtung ihrer Souveränität und der faktischen Auflösung des ukrainischen Staates reden. Der russische Plan für die Durchführung des Treffens im Normandie-Format wurde während der letzten Monate in zahlreichen Erklärungen und Interviews von Wladislaw Surkow, persönlicher Berater Putins, und Alexei Tschesnakow, Direktor des Zentrums für aktuelle Politik in Russland, bekannt gemacht. Er besteht in der »Umsetzung« der Minsker Vereinbarungen so, wie Moskau es sich wünscht, das heißt durch faktische Föderalisierung der Ukraine, Abwälzung der Probleme des Wiederaufbaus des Donbass auf die Ukraine, Amnestie für die (separatistischen) Milizen und Durchführung von Wahlen mit dem Ziel, Personen an die Macht zu verhelfen, die gegenüber Russland loyal sind. Gleichzeitig wird jeder Kompromiss seitens Selenskyjs in der Ukraine als Hochverrat betrachtet werden und Gewaltproteste auslösen, die in einen bewaffneten Konflikt ausarten können. Daher besteht die einzige Lösung dieser Situation darin, zuerst die Einhaltung der Sicherheit zu erzielen, das heißt die Truppen entlang der gesamten Entflechtungslinie zurückzuziehen, Kampfhandlungen wirklich einzustellen und die russischen Truppen sowie Milizen aus den vorübergehend besetzten Gebieten der Regionen Donezk und Luhansk abzuziehen sowie die Kontrolle der Ukraine über ihre Grenze wiederherzustellen und erst dann Wahlen gemäß den erzielten Vereinbarungen durchzuführen. So wird in der Ukraine die »Steinmeier-Formel« aufgefasst.

Dabei sollte der Rückzug von Truppen und schweren Waffen, die von Russland an die Milizen der besetzten Teile der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk geliefert wurden, zumindest durch die OSZE-Mission oder durch eine dritte, im Rahmen des Normandie-Formats vereinbarte Seite verifiziert werden. Erst nach der Verifizierung des Truppenrückzugs kann die Sicherheitslage in den bisher besetzten Gebieten der Regionen Donezk und Luhansk durch ukrainische

Polizeieinheiten und/oder die Nationalgarde und die Grenze durch ukrainische Grenzschutztruppen kontrolliert werden.

In Berlin und Paris sollte man sich im Klaren darüber sein, dass es in der Ukraine äußerst starke Proteststimmungen gibt. Diese können besonders dann gefährlich werden, wenn zeitgleich mit den Verhandlungen die Umsetzung der für die Gesellschaft oft schmerzlichen Reformen angepackt wird, bei denen es um umfassende Privatisierung, um den Beginn des realen Kampfes gegen die Korruption und gegen den immer noch bestehenden Einfluss der Oligarchen in Wirtschaft und Politik geht. Wenn Selenskyj es nicht schafft, für die Gesellschaft akzeptable Lösungen durchzusetzen, kann dies die Pläne der neuen Regierung, das wirtschaftliche Wachstum zu sichern und die Korruption auszurotten, zum Scheitern bringen. Stattdessen würde die Gesellschaft in endlose Diskussionen und gegenseitige Beschuldigungen im Zusammenhang mit der Situation im Osten des Landes verwickelt. Dies ist Putins Ziel für die nahe Zukunft. Ihm geht es vor allem darum, dem Westen zu beweisen, dass die Ukraine nicht einmal in der Lage ist, mit Problemen der eigenen Entwicklung, geschweige denn mit geopolitischen Aufgaben fertigzuwerden. Für ihn wäre die stillschweigende Zustimmung Europas zur Rückführung der Ukraine in das »russische Interessengebiet« und der faktische Verzicht auf ihre europäische und euroatlantische Integration die beste Option.

Es ist schwer einzuschätzen, wie viel Zeit die Vorbereitung der Wahlen in den besetzten Gebieten benötigt. Die beste Option wäre die zeitgleiche Durchführung kommunaler Wahlen auf dem gesamten Gebiet der Ukraine im Rahmen eines Gesetzes und einheitlicher Regelungen für die Wahlwerbung und das Verfahren der Stimmabgabe. Die Ukraine kann die Wahlen in den vorübergehend besetzten Gebieten der Regionen Donezk und Luhansk unter folgenden Bedingungen als demokratisch anerkennen:

- wenn für ukrainische politische Kräfte, Medien und internationale Beobachter_innen ein ungehinderter Zugang zu allen Wahllokalen gewährleistet wird
- wenn Abstimmungslisten unter Berücksichtigung der Binnenflüchtlinge zusammengestellt werden
- wenn die Wahlkampagne und die Nominierung der Kandidat_innen sowie die Auszählung der Stimmen frei und unter sicheren Bedingungen stattfinden.

Eine Situation, bei der die Beurteilung der Wahlen durch die ukrainische Führung und die OSZE-Mission

unterschiedlich ausfallen könnte, sollte möglichst vermieden werden. Dieser Prozess muss von Anfang an eng koordiniert werden. Die Wahlen 2019 haben gezeigt, dass demokratische und freie Wahlen in der Ukraine ohne Zweifel möglich sind. Solche Wahlen sollten auch in den vorübergehend besetzten Gebieten der Regionen Donezk und Luhansk durchgeführt werden.

Werden die Wahlen in den vorübergehend besetzten Gebieten der Regionen Donezk und Luhansk von der OSZE nicht als demokratisch anerkannt, wäre die beste Möglichkeit, dort zeitweilige lokale Administrationen einzurichten, die der allgemeinen Leitung der jetzigen staatlichen Verwaltungen der Regionen Donezk und Luhansk unterliegen würden. Die wichtigste Aufgabe dieser lokalen Administrationen würde darin bestehen, für Normalität im Alltag und die Wiederherstellung der sozialen Infrastruktur zu sorgen. Zu einer vollständigen Übertragung der Zuständigkeiten auf die Gemeinden und Kommunen kann es erst nach der Durchführung gültiger Wahlen kommen.

Um jene Einwohner_innen der vorübergehend besetzten Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk, die zurzeit die »Volksrepubliken Donezk und Luhansk« unterstützen, ihre positive Einstellung zur Ukraine jedoch nicht verloren haben, von den guten Absichten der ukrainischen Staatsführung zu überzeugen, müssen entsprechende humanitäre Maßnahmen umgesetzt oder geplant werden.

Zusätzlich zum Bau der Brücke in Staniza Luhanska gehören dazu:

- Erleichterungen bei der Auszahlung von Renten
- vereinfachtes Verfahren zur Ausgabe von Pässen und anderer Dokumente
- Gewährung von Stipendien an Jugendliche für ein Studium an Hochschulen und Universitäten von Donezk und Luhansk, die aus den vorübergehend besetzten Gebieten in andere Städte der Ukraine verlagert wurden
- Ausstrahlung von Sendungen des ukrainischen Hörfunks und des Fernsehens in die vorübergehend besetzten Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk
- Wiederaufnahme des Verkehrs

Um das Vertrauen zwischen den Seiten zu stärken, wäre es sinnvoll, eine Volkszählung in den vorübergehend besetzten Gebieten der Regionen Donezk und

Luhansk (VBGDL) durchzuführen, denn ohne stichhaltige Bevölkerungsangaben kann die Durchführung der Wahlen auf technische Schwierigkeiten stoßen. Wenn die Russische Föderation und die VBGDL-Seite die Machtübergabe durch Wahlen wirklich anstreben, ist eine derartige Volkszählung unumgänglich. Nach der Abwanderung von mehr als 1,5 Millionen Menschen aus den vorübergehend besetzten Gebieten in das von der ukrainischen Regierung kontrollierte Gebiet ist nicht klar, welche Angaben der Bildung von Wahlkreisen und Wahllokale zugrunde gelegt werden könnten. Die OSZE-Beobachtungsmission könnte diesen Prozess unterstützen.

Die Wahlen in den vorübergehend besetzten Gebieten der Regionen Donezk und Luhansk können nur dann stattfinden, wenn die Kontrolle der Ukraine über ihre Grenze wiederhergestellt ist. Technische Aspekte dieses Prozesses, die auf der Hand liegen, hängen mit einigen schwierigen Fragen zusammen, deren Lösung diesem Prozess vorzuschicken ist. Zum einen gibt Russland die Anwesenheit der regulären russischen Truppen in den besetzten Teilen der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk nicht zu. Zum anderen halten sich dort Tausende Söldner_innen aus der Russischen Föderation auf, die anscheinend nicht gewillt sind, der zentralen russischen Staatsführung voll zu gehorchen. Dies bedeutet jedoch, dass der Abzug der russischen Truppen und der Einzug der ukrainischen Grenzschrützer_innen leicht durch Provokationen vereitelt werden können und zur Wiederaufnahme der Kampfhandlungen führen könnten. Es kann mit großer Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die Wiederherstellung der ukrainischen Kontrolle über ihre Grenze mit der Umsiedlung von Zehntausenden von Angehörigen der Milizen und von lokalen Einwohner_innen einhergehen wird, die an rechtswidrigen Taten gegen die legitime Macht beteiligt waren oder auch nur russische Pässe erhalten haben und nach Russland auswandern wollen. Auf die Frage, ob Moskau dieser Umsiedlung zustimmen wird und wie das Problem der Rückkehr der eigenen Milizen in die Russische Föderation gehandhabt wird, liegt bisher keine Antwort vor. Der Vorschlag einiger Expert_innen, ein »internationales Kontingent an Polizeikräften« als Übergangslösung einzusetzen, damit für Ordnung bei den Wahlen gesorgt wird, ist für die Ukraine inakzeptabel. Derzeit ist nicht klar, von wem und wie dieses Kontingent aufgestellt und finanziert werden soll und ob »Polizeikräfte« Waffen führen dürfen, welche Garantien ihnen eingeräumt werden und wer dafür verantwortlich sein soll. Zugleich hat sich die Ukraine bereit erklärt, 800 ausgebildete Spezialeinheiten in die besetzten Teile der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk zu entsenden.

Bei der Vorbereitung des Treffens im Normandie-Format ist ferner zu berücksichtigen, dass die Wiedereingliederung der besetzten Teile der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk in die Ukraine auf der Grundlage der Minsker Vereinbarungen nur eine von vielen Optionen ist, die auf dem Tisch von Präsident Selenskyj liegen. Eine der Alternativen, die nunmehr offen von ukrainischen Politiker_innen und Medien angesprochen wird, ist die Abgrenzung der besetzten Teile der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk entlang der derzeitigen Frontlinie, die Einstellung der Kontakte zu den besetzten Gebieten und die volle Konzentration der Regierung auf wirtschaftliche Reformen. Der Abgrenzung der besetzten Teile der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk würde eine Einladung an alle proukrainischen Einwohner_innen vorausgehen, in die Ukraine umzusiedeln. Parallel dazu würden massive Förderprogramme für Umsiedler_innen umgesetzt. Nach einigen Schätzungen wäre diese Entscheidung viel kostengünstiger als die Wiedereingliederung der total zerstörten besetzten Teile der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk in die Ukraine.

Bei allen weiteren Entwicklungsoptionen sind folgende allgemeine Aspekte zu berücksichtigen, die sich mittelfristig auf die Situation rund um die besetzten Teile der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk auswirken werden:

- Das Krim-Problem, das zurzeit aus dem Prozess der friedlichen Regelung ausgegliedert ist, wird weiterhin bestehen bleiben. Die Anerkennung der russischen Souveränität über die Krim kommt für keinen ukrainischen Präsidenten in Frage.
- In der Ukraine gibt es keine kulturellen, historischen oder sozialwirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Föderalisierung. Die Ukraine ist und will ein unitärer Staat bleiben. Die einzige Ausnahme ist die Krim, denn dort sind Krimtataren beheimatet. Diese Ausnahme ist in der ukrainischen Gesetzgebung verankert. Es ist damit zu rechnen, dass der Krim nach ihrer Rückführung unter die ukrainische Jurisdiktion kulturelle und nationale Autonomie zugesprochen wird.
- Da in der Ukraine die innenpolitischen Voraussetzungen für eine Föderalisierung fehlen, wurde der Ukraine bei den Verhandlungen über den Friedensprozess ein besonderer Status für die besetzten Teile der Verwaltungsgebiete Donezk und Luhansk aufgezwungen. Es ist ein Kompromiss, den die Ukraine einzugehen gezwungen ist. Es gibt kein »Donbass-Volk« und kein »Neurussland«, und es hat sie

nie gegeben. Dies wird durch eine aktive Entwicklung der ukrainischen Sprache, Kultur, Sitten und Gebräuche in den unter der Kontrolle der ukrainischen Regierung befindlichen Teilen der Regionen Donezk und Luhansk bewiesen. Die Dezentralisierung ist ein annehmbarer Kompromiss, denn es ist in der Tat wichtig, den Regionen mehr Möglichkeiten für ihre Entwicklung unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten einzuräumen. Dies sollte jedoch im Rahmen der gesamtnationalen Gesetze erfolgen und hat mit politischer Autonomie nichts zu tun.

- Es können neue Akteure ins Spiel kommen, die Interesse am Frieden im Osten der Ukraine zeigen. Zu diesen gehört die Volksrepublik China. Der Botschafter der VR China in der Ukraine hat bereits die Absicht seines Landes bekundet, sich in den Prozess der Regelung des Konflikts in der Ostukraine einzubringen. Es ist aber wichtig zu beachten, dass die VR China neben einem gewissen Interesse an der Zusammenarbeit mit der Ukraine auch die Aufhebung oder die Milderung der Strafsanktionen gegen Russland im Auge hat, die von chinesischen staatlichen Unternehmen de facto eingehalten werden müssen, um Gegensanktionen der USA und der EU zu vermeiden.

STANDPUNKT RUSSLAND

Dr. Sergej Utkin

Die russische Haltung in Bezug auf den Konflikt in der Ostukraine hat sich in den Jahren 2016 bis 2019 kaum geändert. Als klar wurde, dass der Konflikt andauern und das Verhältnis mit der politischen Führung der Ukraine einen Tiefststand erreichen würde, gab Moskau zu verstehen, dass es kein größeres Interesse an einer Konfliktbeilegung haben könne als Kiew. Während der langen ukrainischen Wahlkampagnen war eine Fortbewegung auf der Roadmap-Route der Minsker Vereinbarungen gar nicht möglich, sodass die Situation an eine Sackgasse erinnerte.

Die Neuordnung der ukrainischen Führungsspitze im Jahre 2019 erbrachte eine wichtige und vielleicht auch eine der letzten Chancen für die Beilegung des Donbass-Konflikts im Rahmen eines Kompromisses. Dabei ist das Risiko, dass die Verhandlungen scheitern, groß: Auf beiden Seiten bleiben einflussreiche Anhänger_innen radikaler Lösungen, die sich gegen jegliche Zugeständnisse auflehnen, aktiv. Realistische Vorschläge, die eine Alternative zum Minsker Abkommen darstellen, zielen faktisch auf ein Einfrieren des Konflikts ab, was in der Praxis eine Vertiefung der Kluft zwischen dem ukrainischen Staat und dem von ihm nicht kontrollierten Donbass-Gebiet bedeuten würde. Um das Minsker Abkommen umzusetzen, sollte bei vielen Fragen, die noch ungelöst sind – bei genügendem politischen Willen beider Parteien jedoch durchaus lösbar wären – eine Einigung erzielt werden.

DIE »NORMANDIE-SAGE«

Der Wunsch des neuen ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj, schnell ein Gipfeltreffen zu organisieren, wurde von der Führung Deutschlands und besonders Frankreichs insgesamt unterstützt, während Russland sich eher zurückhaltend zeigte. Jedes Interview und jede Meldung, die auf ein erneutes Hinauszögern des Gipfels hinweisen, verwandeln sich in ein politisches Instrument in den Händen jener, die davon überzeugt sind, dass Russland keine Regelung des Konflikts anstrebe. Aber wie in vielen anderen komplexen internationalen Situationen bleibt die einmal verkündete russische Position über einen langen Zeitraum faktisch unverändert. In Russland ist man der Meinung, dass ein solcher Ansatz die Opponen-

ten dazu motiviert, früher oder später die Interessen Russlands in Betracht zu ziehen.

Was die Organisation eines Gipfeltreffens betrifft, ist die Logik der russischerseits angesprochenen Vorbedingungen durchaus klar: Bevor man neue Präsidentenverhandlungen einleite, müsse man die Beschlüsse erfüllen, die bei früheren Treffen insgesamt gebilligt worden seien. Zu solchen Beschlüssen gehört die Abstimmung der sogenannten »Steinmeier-Formel« durch die beteiligten Parteien. Laut dieser Formel soll am Tage der Wahlen im Donbass-Gebiet nach dem ukrainischen Recht der Sonderstatus der von Kiew nicht kontrollierten Territorien provisorisch in Kraft treten; würde die OSZE anerkennen, dass die Wahlstandards eingehalten worden seien, würde dieser Status als ständig gelten. Im Oktober 2019 ist es gelungen, den Text der »Steinmeier-Formel« abzustimmen.

Der zweite wichtige Beschluss, dessen Umsetzung erst im Oktober/November 2019 begonnen hat, war der beiderseitige Rückzug der Truppen aus Staniza Luhanska, Petrowski und Solotoje. Diese Orte werden manchmal »Pilotzonen« genannt in der Annahme, dies würde zu einer Vergrößerung des Abstandes zwischen den Truppenteilen auch an anderen Frontabschnitten führen. Weitere Truppenbewegungen sollen jedoch erst abgestimmt werden. Die russische Seite vertritt die Meinung, dass die erfolgreiche Truppentrennung an diesen drei Orten lediglich die seriöse Einstellung der ukrainischen Seite zur Logik der Minsker Vereinbarungen belege. So werde der Weg zum Gipfeltreffen geebnet: Würde das früher abgestimmte Aktionsprogramm insgesamt erfüllt werden, könnte man über weitere Schritte sprechen.

TEILE DES PUZZLES

Die Vereinbarung der »Steinmeier-Formel« bestätigt im Grunde nur die Bereitschaft der Parteien, die Logik der Minsker Vereinbarungen zu befolgen. Es wird alles andere als leicht sein, die Einzelheiten der Wahlen in den von Kiew nicht kontrollierten Gebieten abzustimmen. Sollte jedoch echter politischer Wille vorhanden sein, ließen sich praktisch alle technischen Fragen lösen.

Für Russland ist es prinzipiell wichtig, nicht zuzulassen, dass Bedingungen entstehen, unter denen Kiew imstande wäre, einseitig und gewaltsam die Autonomie des Donbass zu zerstören und die Opponenten zu unterdrücken. Die gegenwärtige Situation macht diese Aufgabe erfüllbar, dafür blieben aber andere Probleme bestehen. Der Konflikt bleibt für Russland eine politische und wirtschaftliche Belastung, wenn auch eine geringere als für die Ukraine. Mit anderen Worten: Das Regelungsmodell, bei dem einzelne Bezirke der Gebiete Donezk und Luhansk einen Sonderstatus in der Ukraine erhalten würden, wäre für das offizielle Russland ein annehmbares und insgesamt wünschenswertes, jedoch nicht das einzig mögliche Szenario. Es kann dazu kommen, dass die Befürworter einer weiteren Stärkung der »Volksrepubliken« des Donbass, falls der Regelungsprozess erfolgreich verläuft, marginalisiert werden. Sie würden jedoch wieder an Gewicht gewinnen, falls die Minsker Vereinbarungen unter der neuen ukrainischen Führung nicht eingehalten werden.

Da Russland eine Änderung des Status quo bei der Gewährleistung der Sicherheit in der Konfliktzone als risikoreich ansieht, während für die Ukraine die in dieser Zone bestehenden militärischen und administrativen Strukturen kategorisch unannehmbar sind, ist die Suche nach einer Zwischenlösung durchaus berechtigt. Eine der wenigen realistischen Varianten wäre der Einsatz eines internationalen Friedens- und Polizeikontingents sowie die Beteiligung von internationalen Organisationen an der Durchführung der Wahlen. Die Transparenz der Wahlprozeduren wäre der Schlüsselfaktor dafür, dass die OSZE sie als standardkonform anerkennt. Die Tatsache, dass die Idee, die Rolle internationaler Institutionen bei der Konfliktbeilegung zu stärken, von den Verhandlungsteilnehmern fünf Jahre lang nicht aufgegriffen wurde, bedeutet nicht, dass sie heute nicht aufgegriffen wird. Die Ablehnung dieses Vorschlags war darauf zurückzuführen, dass selbst bei den einfachsten Fragen, die keine internationale Vermittlung benötigten, kein Fortschritt zu beobachten war. Die neue ukrainische Führung könnte die Situation ändern. Sollten die Beschlüsse der vorhergehenden Treffen im Normandie-Format erfolgreich erfüllt werden, könnte das zur Herausbildung einer Vertrauensbasis beitragen, die in der Zeit der Präsidentschaft Petro Poroschenkos völlig fehlte.

Sollte man nicht den Einsatz eines vollwertigen Friedenskontingents vereinbaren, könnte ein Kompromiss darin bestehen, dass das Mandat und die zahlenmäßige Stärke der OSZE-Beobachtermision erweitert werden. Die Nutzung der Erfahrungen und Ressourcen

der UNO wäre jedoch vorzuziehen, denn die UNO ist in den problemreichsten Regionen der Welt aktiv, darunter auch mit Einbeziehung von Polizeibeamt_innen und -offizier_innen, deren Rolle bei der Sicherung der Ordnung während der Wahlen entscheidend sein könnte. Das internationale Kontingent könnte eine besonders wichtige Rolle spielen, falls die OSZE-Beobachter_innen seriöse Unregelmäßigkeiten feststellen, die nicht erlauben würden, die Wahlen als standardkonform anzuerkennen. In einem solchen Fall würde man die zugelassenen Fehler berücksichtigen und neue Verhandlungen veranlassen müssen. Die Enttäuschung bei den Verhandlungsteilnehmern könnte auch zu einer neuen Eskalation führen, was für alle Parteien negative Folgen nach sich ziehen würde.

Eine signifikante internationale Präsenz würde einen beträchtlichen Zeitraum für Vorbereitung und Stationierung erfordern. Fraglich ist, wie umfangreich – wenn überhaupt – die internationalen Einsatzkräfte sein müssen, die an der Kontaktlinie und in der russisch-ukrainischen Grenzzone zu stationieren wären. Die offizielle Position Russlands sieht derzeit keine solche Möglichkeit vor. Der Bedarf an der Teilnahme internationaler Kräfte könnte umso geringer sein, je vertrauensvoller der Dialog wäre, den die ukrainische Führung mit Moskau, Donezk und Luhansk pflegen würde.

Sollten die Wahlen erfolgreich stattfinden und sollten aufgrund der Wahlergebnisse lokale Verwaltungs- und Sicherheitsstrukturen aufgestellt werden, die den Rahmen des ukrainischen Rechts nicht sprengen, könnten die Aktivitäten des internationalen Kontingents auf dem Wahlterritorium eingestellt werden. Eine vollständige Normalisierung der Lage an der Kontaktlinie und in der russisch-ukrainischen Grenzzone würde zumindest jedoch einen längeren Aufenthalt internationaler Beobachter_innen erforderlich machen. Bei Fortschritten auf dem Wege der Konfliktbeilegung könnte in einer der Etappen vereinbart werden, dass an einzelnen Abschnitten der Grenze Einheiten nach ukrainischem Recht eingesetzt werden, an denen Vertreter_innen der Bezirke mit besonderem Status teilnehmen würden, die also aus der lokalen Bevölkerung rekrutiert werden würden. Es ist ja kein Zufall, dass die Minsker Vereinbarungen die volle Wiederherstellung der Grenzkontrolle an das Ende der Konfliktbeilegung, also als Krönung der Gesamtregelung, setzen.

Die ukrainische Führung wird wahrscheinlich danach streben, dass sich die Wahldurchführung in der Konfliktzone nicht sonderlich von dem unterscheiden, wie es im ganzen Land üblich sind. Wie die Ergebnisse der

Parlamentswahl gezeigt haben, wirkt sich die elektorale Spezifik der Donbass-Region auch in diesem Fall aus: Führend sind hier Parteien, die sich als Interessenvertreter der Südostukraine positionieren und die in anderen Landesteilen, darunter auch in anderen südlichen und östlichen Regionen, bei Weitem nicht so populär sind. Dies bedeutet, dass für Donezk und Luhansk die Beteiligung aller legitimen ukrainischen politischen Bewegungen an den Wahlen und die Freiheit des Wahlkampfes akzeptabel und durchführbar sein müssen: In den meisten Fällen würden die lokalen Kandidat_innen ohnehin ihren Vorrang behalten. Nichtsdestoweniger sind Ausschreitungen möglich, und um sie zu vermeiden, sollten sich die Akteure wiederum auf das internationale Polizeikontingent oder auf die Beobachtermission mit erweiterten Befugnissen stützen. Mit Rücksicht auf die beiderseitigen Besorgnisse könnte man auch schon im Vorfeld vereinbaren, dass die Einmischung von Kiew und Moskau in die Wahlkampagnen minimiert wird, so dass sie wirklich zu lokalen Veranstaltungen werden, in die nur die lokalen Bewohner_innen, einschließlich derjenigen, die die Konfliktzone zeitweilig verlassen haben, involviert werden.

Im Rahmen der Postkonfliktregelung sollte jede Seite Zurückhaltung an den Tag legen, deren Ausdruck insbesondere eine breite Amnestie wäre. Nachgewiesene Schwerverbrechen dürfen nicht unter die Amnestie fallen. Aber allein die Mitarbeit in den Strukturen der nicht anerkannten Republiken und an deren Militärformationen darf nicht Grund für Verfolgungen nach dem ukrainischen Recht sein.

FRAGEN DES STATUS

Da Donezk, Luhansk und Moskau die notwendigen Sicherheitsgarantien mit dem »Sonderstatus« verbinden, wäre es prinzipiell wichtig, diesen Status im ukrainischen Recht zu verankern. Präsident Selenskyj teilte mit, dass ein neues Gesetz über die Besonderheiten der lokalen Selbstverwaltung in einzelnen Teilen der Gebiete Donezk und Luhansk vorzubereiten sei, das der Kürze halber als »Sonderstatusgesetz« bezeichnet wird. Es wird die Notwendigkeit anerkannt, die »Steinmeier-Formel« in das Papier aufzunehmen. Was aber die anderen Elemente des Gesetzes betrifft, schlägt das Selenskyj-Team vor, sie in der gesamten ukrainischen Gesellschaft zu diskutieren. Russland würde hier nach Möglichkeit darauf bestehen, dass die Meinung der Menschen, die auf dem Territorium der nicht anerkannten »Volksrepubliken« des Donbass leben, berücksichtigt wird, was auch den Minsker Vereinbarungen entspricht. Problematisch wird

dabei der Umstand sein, dass die Vertreter_innen der Region, die mit Russland Kontakte pflegen, von Kiew nicht anerkannt werden. Die für beide Seiten akzeptablen lokalen Machtorgane würden aber erst nach den Wahlen entstehen, deren Durchführung voraussetzt, dass schon im Vorfeld ein Sonderstatusgesetz verabschiedet worden ist. Formell gesehen, ergibt sich hier ein Teufelskreis. Er kann jedoch durch informelle Beratungen mit den Donbass-Bewohner_innen durchbrochen werden, die nicht davon ausgehen, dass die »Volksrepubliken« von Kiew anerkannt werden.

Eine der sich dabei ergebenden schwierigen Fragen betrifft die Verankerung des »ständigen Sonderstatus«, wie dies sowohl die Minsker Vereinbarungen als auch die »Steinmeier-Formel« vorsehen. Es besteht die Befürchtung, dass in der Ukraine in Zukunft politische Kräfte Oberhand gewinnen können, die auf eine Aufhebung des »Sonderstatus« hinarbeiten würden. Selbst die Verankerung der entsprechenden Bestimmungen in der Verfassung der Ukraine kann eine solche Möglichkeit nicht völlig ausschließen. Möglicherweise könnte man die Verankerung des »Sonderstatus« mit dem Programm des Wiederaufbaus des Donbass in Verbindung setzen, das Gegenstand einer Vereinbarung mit ausländischen Partnern, die ihren Beitrag dazu leisten möchten, werden könnte. Obwohl eine Beteiligung Russlands an einer solchen Vereinbarung und am Wiederaufbau unweigerlich Diskussionen in der Ukraine auslösen würde, muss Russland unausweichlich einer der Träger des Konfliktbeilegungsprozesses bleiben. Sein Beitrag zur Entwicklung der in Mitleidenschaft gezogenen Gebiete würde helfen, die russische Rolle aus dem Konfliktkontext in einen Kooperationsbereich zu überführen.

Die Ukraine könnte versuchen, das »Besondere« am Status der einzelnen Gebiete zu umgehen, indem sie im Rahmen einer Dezentralisierung allen Regionen des Landes breitere Befugnisse einräumt. Es ist nicht auszuschließen, dass ein solcher Ansatz Element eines Kompromisses werden kann, das alle Parteien zufriedenstellen würde. Dies würde jedoch von der Tiefe der Dezentralisierung abhängen, auf die sich die politische Klasse der Ukraine einlassen könnte. In der innerukrainischen Debatte könnte aber einer schwächeren Dezentralisierung bei Erhalt eines ständigen »Sonderstatus« der Vorzug gegeben werden. Für Russland wäre hierbei der entscheidende Punkte die Berechtigung der ukrainischen Regionen, selbstständig über den Einsatz der russischen Sprache zu entscheiden sowie über das Schicksal der historischen Denkmäler und Namen zu bestimmen.

Einer der wesentlichsten Hindernisse im Verlaufe der Diskussionen würde die Bildung der Verwaltungsstrukturen sein, die den ukrainischen Rechtsvorschriften entsprechen. In den Minsker Vereinbarungen werden die »Volksrepubliken« nicht erwähnt, obwohl deren Führer 2015 diese Vereinbarungen ohne Nennung ihrer Funktionen unterschrieben haben. Sowohl in der Ukraine als auch in einigen Vermittlerländern wird die faktische Auflösung der nicht anerkannten Republiken als notwendige Voraussetzung der Konfliktregelung angesehen. Somit müssten die Verwaltungsstrukturen in der Konfliktzone völlig neu organisiert werden. Alle Verhandlungsparteien würden erst in der letzten Etappe der Verhandlungen – wenn überhaupt – ihr Einverständnis zu dieser Restrukturierung geben. Im russischen politischen Diskurs werden die »Volksrepubliken« immer seltener als »nicht anerkannte Republiken« erwähnt, und sollte bei der Konfliktregelung kein weiterer Fortschritt erzielt werden, würde sich dieser Trend nicht nur in der Rhetorik, sondern auch in der politischen Praxis verfestigen.

Die Herbeiführung eines Kompromisses könnte – wie dies oft der Fall ist – durch das Schnüren eines Pakets von Vereinbarungen vereinfacht werden. Sollte es gelingen, als Weiterentwicklung der Minsker Vereinbarungen eine Roadmap abzustimmen, die detailliert die Reihenfolge der Schritte der Parteien festlegen würde, könnten darin folgenden Elemente enthalten sein: eine Beschreibung der Übergangszeit bei der Transformation der Verwaltungsstrukturen in einzelnen Bezirken der Gebiete Donezk und Luhansk, die Organisation einer Kontrolle an der russisch-ukrainischen Grenze in der Konfliktzone und der Wiederaufbau der in Mitleidenschaft gezogenen Territorien.

VERTRAUENSMASSNAHMEN

Die beiden Seiten schätzen die Situation im Donbass in vielerlei Hinsicht völlig unterschiedlich ein, und selbst ein Fortschritt bei der Konfliktbeilegung würde diese Differenzen nicht aufheben. Nichtsdestotrotz würde die Regelung mehr gegenseitiges Vertrauen erfordern. An seiner Wiederherstellung könnte parallel auf einer anderen Ebene gearbeitet werden: auf der Ebene der bilateralen russisch-ukrainischen Beziehungen. Die traditionellen wirtschaftlichen, menschlichen und infrastrukturellen Beziehungen sind hier in bedeutendem Maße zerstört worden. Es ist kaum möglich, den Zustand vor dem Konflikt wiederherzustellen; einige Verluste lassen sich jedoch auf beiden Seiten kompensieren.

Sowohl Russland als auch die Ukraine können daran interessiert sein, den Flugverkehr in vollem Maße wiederherzustellen, wenigstens einen Teil der gegenseitigen Wirtschaftssanktionen aufzuheben und die Handelsbeziehungen zu normalisieren. Die Geschäftskreise der beiden Seiten leiden unter den konfliktbedingten Risiken und könnten sich für eine allmähliche Stabilisierung einsetzen. In der gegenwärtigen Situation ließe sich kaum über einen breiten Dialog der beiden Zivilgesellschaften reden; ein Expertendialog – vor allem in neutralen Foren – könnte aber zur Konfliktbeilegung beitragen.

Bei Vertrauensmaßnahmen in engerem Sinne handelt es sich um die Erhöhung der Transparenz auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit. Heute wäre es alles andere als einfach, hier neue Verpflichtungen zu vereinbaren. Zu beobachten ist eher eine Stagnation, ja sogar ein Rückschritt bei der Gestaltung der entsprechenden Instrumente. Was einzelne Positionen betrifft, könnte das Gesamtpaket der Vereinbarungen über die Regelungsdetails dennoch bestimmte Transparenzgarantien enthalten, zumindest in Bezug auf die engere Konfliktzone.

Beim Rückzug der Truppen aus der Konfliktzone können sich die Ortschaften auf diesem Territorium in eine kaum bevölkerte »Grauzone« verwandeln. Um dies zu vermeiden und erträgliche Lebensbedingungen für die Menschen zu schaffen, muss im humanitären Bereich viel geleistet werden. Der Wiederaufbau der Brücke in Staniza Luhanska ist als erstes Anzeichen für eine Bewegung in dieser Richtung zu werten. Die »Pilotbezirke« der Truppentrennung könnten auch Pilotbezirke im Sinne des erstrangigen Wiederaufbaus mit internationalem Beistand werden.

INTERNATIONALE KONSTELLATION

Für die meisten Länder der Welt ist der Konflikt in der Ostukraine lediglich einer von vielen Unruheherden, der sie nicht besonders beunruhigt. Zum Stein des Anstoßes wird der Konflikt nur im Kontext der europäischen Sicherheit und im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen. Dabei ist festzustellen, dass selbst die Länder (mit wenigen Ausnahmen), für die der Konflikt äußerst wichtig ist und die ihre Position in Bezug auf die Ereignisse 2014 klar definiert haben, Möglichkeiten finden, um ihre Beziehungen sowohl mit der Ukraine als auch mit Russland weiterzuentwickeln. Die gegenseitigen Sanktionsmaßnahmen beeinflussen die Situation, versperren aber die Kooperationsmöglichkeiten nicht.

So verhalten sich die meisten Länder der Europäischen Union, die sich im Konflikt hinter die Ukraine gestellt haben und trotzdem von der Umsetzung der Minsker Kompromissvereinbarungen ausgehen, was ihnen erlauben würde, die Beziehungen mit Russland zu normalisieren. Der andauernde Konflikt rückt immer seltener in den Fokus der europäischen Diskussionen, man betrachtet ihn als ein nicht ausgeräumtes Hindernis und wäre erleichtert, ihn aus der Welt zu wissen.

Die politischen Eliten der USA, die die Ukraine unterstützt haben, widmen dennoch ganz anderen Ereignissen den Großteil ihrer Aufmerksamkeit. Selbst im Kontext des »toxischen« Verhältnis mit Russland nimmt die Ukraine-Krise in ihrem Diskurs keinen zentralen Platz mehr ein. Die Umstrukturierung des US-amerikanischen außenpolitischen Apparats durch Präsident Donald Trump lässt kaum darauf hoffen, dass die USA in Bezug auf die Donbass-Regelung – zumindest bis zum Abschluss der Präsidentschaftswahl 2020 – eine neue klare Strategie entwickeln. Präsident Trump würde sich freuen, formell einer der Urheber der Friedensregelung zu sein, wenn diese Regelung einen klaren Erfolg verheißt würde; die Bewältigung dieser Aufgabe hätte jedoch keine entscheidende Bedeutung für seinen Wahlsieg.

Bezeichnend sind die Positionen, die die Länder der Schwarzmeerregion im Zusammenhang mit der Krise bezogen haben. Sie unterstützen zwar deklarativ die Ukraine, ziehen es aber faktisch vor, neutral zu bleiben. Die Türkei intensiviert darüber hinaus entschlossen ihre Kooperation mit Russland, darunter auch im militärischen Bereich, obgleich die anderen NATO-Staaten eine solche Kooperation für sich in absehbarer Zeit kategorisch ausschließen.

Nach den Turbulenzen von 2014 haben die Staaten der euroatlantischen Zone, die sich aller Differenzen bewusst sind, eine neue Balance erarbeitet, die Sanktionsregimes und Abschreckungsinstrumente miteinschließt. Viele regionale Akteure würden gern die Möglichkeiten nutzen, die sich nach einer Beilegung des Konflikts in der Ostukraine bieten würden, hegen aber in diesem Zusammenhang keine großen Hoffnungen. Trotz der zahlreichen Verschwörungstheorien, die in einigen Kreisen Russlands und anderer Länder existieren und die Überzeugung vertreten, dass die Dynamik des Konflikts in Washington vorgegeben werde, ist es im Westen nach wie vor üblich, die Verantwortung für die fehlenden Fortschritte bei der Konfliktregelung bei Moskau und weniger bei Kiew zu suchen.

POLITISCHER WILLE

Sowohl in der Ukraine als auch in Russland gibt es sowohl Anhänger als auch Gegner der schnellstmöglichen Beilegung des Konflikts. Die Argumente der Gegner können unterschiedlich sein, aber im Endeffekt laufen sie darauf hinaus, dass der Opponent früher oder später unter dem Druck der Umstände kapitulieren müsse. In der Praxis wäre so etwas aber nur bei katastrophalen Szenarien möglich, die die Konflikte eher verschärfen, statt sie zu regeln. Es sollte dennoch nicht damit gerechnet werden, dass die Gegner der Konfliktregelung komplett verschwinden oder verstummen. Schon bei den ersten bescheidenen Schritten hin zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen tragen sie lautstark ihre Position vor und verhehlen nicht ihren Wunsch, diesen Prozess zu hemmen bzw. rückgängig zu machen. Wie es bei nationalen und internationalen Konflikten schon vielfach der Fall war, wird die Regelung gegen den Widerstand eines Teils der politischen Eliten durchgesetzt werden müssen.

Die beispiellos solidarische Stimmabgabe für Wolodymyr Selenkyj und seine politische Bewegung bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der Ukraine verlieh ihm faktisch das Mandat, trotz der Proteste der Opposition die in seinem politischen Lager formulierten Entscheidungen mit Leben zu erfüllen. Als Folge verändern sich die Einstellungen zur Konfliktregelung immer mehr. Ob der neugewählte Präsident der Ukraine dem Druck der Opposition standhält, ist einer der wichtigsten Tests, die den Stellenwert Selenskyjs in der Geschichte bestimmen werden.

In Russland wird der Konflikt im Donbass trotz seiner Dramatik nicht als Gegenstand allgemeiner Sorge wahrgenommen. Die Wähler_innen und die Zivilgesellschaft machen ihre Einstellung zur Staatsführung nicht von ihrer Rolle im Regelungsprozess, sondern von anderen Kriterien abhängig. Somit müsste die Unterstützung der Regelungsbemühungen – im Gegensatz zur Ukraine – nicht so sehr auf der Ebene der gesamten Gesellschaft und der politischen Parteien, sondern viel mehr in den Kreisen der Entscheidungsträger_innen und der obersten Elitengruppen erfolgen.

Obwohl die russische Führung es nicht für möglich hält, offiziell die von der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten verhängten Sanktionen zu besprechen, weil sie diese Sanktionen als unbegründet und illegitim betrachtet, könnte eine klare Aussicht auf einen Abbau des Sanktionsdrucks den Regelungsprozess begünstigen.

Eine Kompromisslösung setzt voraus, dass auf Schuldzuweisungen und Versuche, eine der Seiten zu bestrafen, verzichtet wird. Nur so kann es gelingen, ein gegenseitig annehmbares Paket von Vereinbarungen zu schnüren, die die Minsker Absprachen ergänzen und konkretisieren würden. Die Parteien können nach wie vor unterschiedliche Meinungen bezüglich der fernen und nahen Vergangenheit vertreten. Trotz alledem sind sie durchaus imstande zu begreifen, dass ein nicht enden wollender Konflikt die Perspektiven sowohl für die Ukraine als auch für Russland trüben würde.

DAS MOMENTUM NUTZEN – DIE NORMANDIE-VERHANDLUNGEN ALS CHANCE FÜR DIE EUROPÄISCHEN PARTNER

Marcel Röthig, Peer Teschendorf

Die Beiträge der beiden Autoren zeigen ein alles in allem äußerst schwieriges, aber grundsätzlich lösbares Feld an politischen Herausforderungen. Es gilt für Deutschland und Frankreich, die schwierige Konfliktlösung vertrauensbildend und gleichzeitig aktiv zu unterstützen.

Für die Politik der EU-Mitgliedsstaaten bedeutet dies, eine schwierige Balance zu halten, sowohl der Ukraine beizustehen und zugleich die Verständigung mit Russland voranzubringen. Der Ukraine-Konflikt darf nicht in Vergessenheit geraten, trotz aller Mühen der Konfliktregulierung und weiteren Probleme in der EU und in ihren Nachbarregionen. Die schwierigen Schritte, welche die neue Regierung der Ukraine auf Russland zu gemacht hat, stellen das Land innenpolitisch auf die Probe. Die Massenproteste nach Bekanntwerden, dass die Ukraine grundsätzlich bereit ist, die »Steinmeier-Formel« anzuwenden, haben gezeigt, dass Selenskyj trotz seiner hohen Zustimmungswerte und der großen parlamentarischen Mehrheit innenpolitisch auf tönernen Füßen steht. Für die europäische Politik ist es daher empfehlenswert, öffentlich Selenskyjs Kurs zu unterstützen und dies auch symbolisch durch Besuche und öffentliche Auftritte in der Ukraine zu untermauern. Damit die Ängste und Befürchtungen nicht in Wut und Gewalt umschlagen, gilt es, mäßigend auf nationalpatriotische Kreise der ukrainischen Politik einzuwirken. Es bedarf darüber hinaus der weiteren Unterstützung der EU, um für die Menschen spürbare Fortschritte in der wirtschaftlichen wie sozialen Lage ermöglichen. Der Wiederaufbau der Infrastruktur des Donbass und wirtschaftliche Investitionen in die Region können dem Land eine Perspektive geben. Ein entsprechend großzügiges Wiederaufbauprogramm könnte die Gewährung des weitestgehend unpopulären und mit Sorgen behafteten Sonderstatus begleiten. Zugleich gilt es, Russland hierbei aktiv einzubinden. Russland hat eine Verantwortung für den Wiederaufbau im kriegszerstörten Donbass. Diese bietet zugleich die Chance für Russland, als Partner in der Ukraine verlorenes Vertrauen zumindest zum Teil wieder erwachsen zu lassen. Diese Rolle einzunehmen und

somit aus der Konfrontation in die Kooperation zu wechseln, sollte durch die Mitgliedsstaaten der EU schrittweise vermittelt werden.

Darüber hinaus ist zu einer Überwindung der politischen wie menschlichen Spaltungen zwischen den Nachbarländern beizutragen, etwa durch die Unterstützung von neutralen Foren für Dialoge auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Russland und die Ukraine sollten auch darin bestärkt werden, den bilateralen Flugverkehr wiederaufzunehmen und die Einreisehemmnisse abzuschaffen. Der menschliche Kontakt zwischen den beiden Völkern, der sich nicht zuletzt durch unzählige familiäre Verbindungen äußert, ist unschätzbar wichtig für die Herstellung von Vertrauen und Verständnis. Letztlich sind menschliche Kontakte zwischen Russland und der Ukraine das beste Instrument, um über den direkten Austausch über die Situation in der Ukraine den Auswirkungen der russischen Propaganda und Vorurteilen übereinander entgegenzutreten.

Zugleich ist eine wünschenswerte Lösung des Krieges im Donbass nur der erste Schritt. Die Lösung der Krimfrage wird erst das Ende der Spannungen markieren können. Im Rahmen der Bemühungen, den Dialog zwischen den beiden Ländern zu unterstützen, sollte nicht der Eindruck entstehen, dass dies auf Kosten der Frage der Krim geschieht.

Weitere konkrete Schritte für eine Lösung im Donbass könnten sein:

- Die Entflechtung entlang der drei Pilotpunkte (Staniza Luhanska, Petriwske und Solotoje) hat gezeigt, dass die Kampfhandlungen nicht zunehmen und auch mit einfachen Polizeikräften die Aufrechterhaltung der allgemeinen Sicherheit möglich ist. Es ist daher begrüßenswert, sich im nächsten Schritt für eine Entflechtung an weiteren Punkten bis hin zur gesamten Kontaktlinie einzusetzen. Ein Minimieren oder gar Stoppen der täglichen Gefechte mit Verletzten und Toten wäre für die Menschen auf beiden Seiten ein spürbarer Fortschritt.

- Sollte die Ukraine dies wünschen, ist die Übernahme von Verantwortung im Rahmen einer UN-Friedensmission zu überlegen. Diese kann, wenn sie flächendeckend in den besetzten Gebieten zur Not auch mit einem robusten Mandat arbeiten kann, eine Möglichkeit der Konfliktlösung darstellen. Eine Stationierung nur entlang der Kontaktlinie wäre jedoch eine fragwürdige Lösung, die im schlimmsten Fall aus den besetzten Gebieten ein von der UN abriegeltes, de facto russisches Protektorat machen würde. Sollte eine flächendeckende Friedensmission nicht möglich sein, so wäre es eine alternative Überlegung, diese nur entlang der russisch-ukrainischen Grenze in den besetzten Gebieten einzusetzen, um die Einfuhr von militärischen Kräften und Nachschub aus Russland zu unterbinden. In einer solchen Friedensmission können auch die mittel- und unmittelbaren Nachbarländer, allen voran Belarus, die Republik Moldau, Georgien, Armenien und Aserbaidschan, eine vertrauensbildende Rolle spielen, sofern diese über entsprechende militärische Fähigkeiten verfügen und vonseiten der Konfliktparteien Offenheit herrscht.
- Die Nach-Konflikt-Zeit bedeutet eine bislang wenig bedachte Herausforderung für alle Seiten. Es muss eine neue politische und öffentliche Ordnung im Donbass hergestellt werden, bei der sich Fragen nach dem Umgang mit früheren Kombattant_innen und der Aufarbeitung von Kriegsverbrechen stellen. Damit dieser Prozess nicht zu neuen Konflikten führt, ist der Einsatz von Elementen der Transitional Justice empfehlenswert. Jedwedes Engagement in diese Richtung sollte von den Partnern der Ukraine unterstützt werden.
- Zahlreiche Menschen in den besetzten Gebieten haben ihre Heimat verloren und sind als Binnenflüchtlinge innerhalb der Ukraine oder nach Russland ausgewandert. Gerade über die Migration nach Russland gibt es keine genauen Angaben, sodass es sich nicht verifizieren lässt, wie viele Menschen noch dauerhaft in den besetzten Gebieten leben. Eine unabhängige Volkszählung ist daher eine wichtige Voraussetzung für einen geordneten Wahlprozess. Auch sollten die Binnenflüchtlinge und nach Russland geflüchteten Menschen aus der Ost-Ukraine die Möglichkeit haben, an freien und demokratischen Lokalwahlen im Donbass teilnehmen zu können.
- Es gilt, humanitäre Anstrengungen zu intensivieren: Landminen müssen im gesamten Konfliktgebiet geräumt werden; die Rentenauszahlungen wie auch die ukrainische Passausgabe für Menschen in den besetzten Gebieten müssen drastisch vereinfacht werden; Stipendienprogramme für Studierende aus den besetzten Gebieten, die an anderen Orten innerhalb der Ukraine studieren, müssen ausgeweitet werden; Verkehrswege und öffentlicher Nahverkehr zwischen den Orten im Donbass müssen modernisiert und erweitert werden und ukrainische Medien müssen eine bessere Empfangsmöglichkeit in den besetzten Gebieten bekommen.

ÜBER DIE AUTOREN

Serhij Korsunsky, außerordentlicher und bevollmächtigter Botschafter der Ukraine, Direktor der Diplomatischen Akademie beim Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Ukraine.

Dr. Sergej Utkin, Leiter des Sektors für strategische Schätzungen, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Zentrums für Situationsanalyse, Nationales Primakow-Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Russischen Akademie der Wissenschaften.

Marcel Röthig, Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Ukraine und Belarus.

Peer Teschendorf, Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

IMPRESSUM

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung | Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland
Verantwortlich: Matthias Jobelius, Leiter des Referats Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7740

<https://www.fes.de/referat-mittel-und-osteuropa/>

<https://www.facebook.com/FesMoe>

Bestellungen / Kontakt: info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ZUSAMMENFASSUNG



Von der Lösung des Konfliktes im Donbass hängt nicht nur die Entwicklung in der Ukraine ab, sondern auch die zukünftige Zusammenarbeit mit Russland und die weitere Ausgestaltung der Sicherheitsarchitektur in Europa. Und wie bei nahezu jedem Konflikt, der in Gewalt eskaliert ist, sind die Probleme komplex, die Erwartungen beider Seiten hoch und eine Lösung scheint anfangs ausgeschlossen. Dennoch sind durch Beharrlichkeit die meisten Konflikte zu lösen.



Eine Notwendigkeit hierfür ist das Verständnis der jeweils anderen Position. Daher rührt die Idee der vorliegenden Publikation: Zwei Experten aus der Ukraine und aus Russland legen ihre Ansichten zu den Normandie-Verhandlungen und den essenziellen Streitpunkten dar.



Die Beiträge der beiden Autoren zeigen ein alles in allem äußerst schwieriges, aber grundsätzlich lösbares Feld an politischen Herausforderungen. Es gilt für Deutschland und Frankreich, die schwierige Konfliktlösung vertrauensbildend und gleichzeitig aktiv zu unterstützen.



Für die Politik der EU-Mitgliedsstaaten gilt es, eine schwierige Balance zu halten, sowohl der Ukraine beizustehen und zugleich die Verständigung mit Russland voranzubringen. Der Ukraine-Konflikt darf nicht in Vergessenheit geraten. Die schwierigen Schritte, welche die neue Regierung der Ukraine auf Russland zu gemacht hat, stellen das Land innenpolitisch auf die Probe. Für die europäische Politik ist es daher empfehlenswert, öffentlich Wolodymyr Selenskyjs Kurs zu

unterstützen. Der Wiederaufbau der Infrastruktur des Donbass und wirtschaftliche Investitionen in die Region können dem Land eine Perspektive geben. Ein entsprechend großzügiges Wiederaufbauprogramm könnte die Gewährung des weitestgehend unpopulären und mit Sorgen behafteten Sonderstatus begleiten. Zugleich gilt es, Russland hierbei aktiv einzubinden. Russland hat eine Verantwortung für den Wiederaufbau im kriegszerstörten Donbass. Diese bietet zugleich die Chance für das Land, als Partner in der Ukraine verlorenes Vertrauen zumindest zum Teil wieder erwachsen zu lassen. Diese Rolle einzunehmen und somit aus der Konfrontation in die Kooperation zu wechseln, sollte durch die Mitgliedsstaaten der EU schrittweise vermittelt werden.