

# Komplexität aufschlüsseln im ukrainischen Friedensprozess

Der Konflikt in der und um die Ukraine scheint politisch derzeit unlösbar. Fehlender politischer Willen der Parteien und technische Hürden haben bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen – welche unter internationalem Druck unterzeichnet wurden – zu einer Pattsituation geführt. Mithilfe einer Aufschlüsselung der komplexen Umstände des Friedensprozesses können die bescheidenen Resultate besser eingeordnet werden.

Von Anna Hess Sargsyan

Seit über vier Jahren tobt der bewaffnete Konflikt in der und um die Ukraine. Laufend werden Waffenstillstände gebrochen und eine politische Lösung ist nicht in Sicht. Der vielschichtige Minsker Friedensprozess hat bisher sehr bescheidene Resultate verzeichnet, trotz regelmässiger Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe, dem mit der Ausarbeitung der Umsetzungsmodalitäten der Minsker Vereinbarungen beauftragten Organ. Im Vorfeld der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der Ukraine ist die Umsetzung der Regelungen rund um Sicherheit und Politik, welche in den unter internationalem Druck unterzeichneten Vereinbarungen beschrieben sind, kaum zu erreichen.

Ein vier Jahre andauernder Friedensprozess ohne greifbare Resultate wird schnell als wirkungs- und bedeutungslos kritisiert. Das Risiko, dass Bemühungen zur Konfliktlösung diskreditiert werden, steigt. Einige Beobachtende fragten sich immer wieder, ob dies ein weiterer langwieriger Konflikt werden würde, den Russland zur Sicherung seiner Machtstellung im post-sovjetschen Raum missbraucht. Was vormals reine Spekulation zu sein schien, ist bittere Realität geworden.

Die zunehmende Kritik am Minsker Friedensprozess muss jedoch relativiert werden, indem seine komplexen Umstände aufgeschlüsselt werden. Durch die genaue Be-



Die Stanytsia-Luhanska-Brücke, die derzeit repariert wird, ist die einzige Fussgängerverbindung zwischen dem Regierungsgebiet und den abtrünnigen Gebieten der Region Luhansk. IKRK

trachtung des Konflikthintergrunds, der Streitpunkte und der Schlüsselemente wird der politische und technische Kontext des Prozesses besser verständlich. Eine Analyse der Grundüberlegungen und Standpunkte der Parteien beleuchtet deren Einfluss auf die Dynamik und die Resultate des Prozesses. Diese Kontext- und Prozessanalyse wirft wiederum die grundlegende Frage auf, wie wirkungsvoll die Umsetzung

von Abkommen sein kann, wenn sie unter Druck unterzeichnet wurden, und wie ein Prozess vorangebracht werden kann, wenn die Beteiligten dafür kein politisches Engagement zeigen. Eine Aufschlüsselung der komplexen Umstände bringt nicht nur die Herausforderungen des Minsker Prozesses ans Licht, sondern bietet auch Ansatzpunkte, wie der festgefahrene Friedensprozess neu belebt werden kann.

## Der Konflikt in der Ostukraine

Im November 2013 lehnte der damalige ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch die Unterschrift des Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union ab. Hunderttausende enttäuschte Ukrainer\*innen gingen auf die Strassen von Kiew. Instabilität breitete sich über das restliche Land und führte zur Absetzung Janukowitschs. Im Machtvakuum von Kiew annektierte Russland die Krim und Unruhen brachen in der Ostukraine aus, die zum Bruch mit Teilen der Regionen Donezk und Luhansk führten. Zwischen den von Russland unterstützten Separatisten der beiden Gebiete und der kampfunerfahrenen ukrainischen Armee brachen schwere Gefechte aus. Das Ergebnis: eine Teilung des Donbas in Gebiete unter Regierungskontrolle und Nichtregierungsgebiet (NRG), getrennt durch eine Kontaktlinie. Der Verlust der Krim, der NRG und der Kontrolle über die Grenze zu Russland untergrub die Souveränität der Ukraine und destabilisierte das Land noch weiter.

Innerhalb von fünf Jahren wurde aus dem stark eskalierten Konflikt ein Konflikt niedriger Intensität mit regelmässigen Verstössen gegen den Waffenstillstand und erschreckend hohen menschlichen, wirtschaftlichen und politischen Verlusten. Rund 13'000 Menschen starben auf allen Seiten und Hunderttausende wurden vertrieben. Der Konflikt liess die Wirtschaft einer ganzen Region einbrechen und hat eine alternde Bevölkerung in katastrophalen humanitären Bedingungen zurückgelassen. Misstrauen herrscht auf vielen Ebenen und verursacht eine anhaltende Pattsituation in Politik- und Sicherheitsbelangen zwischen der Ukraine und Russland sowie politische und wirtschaftliche Konfrontation zwischen Russland und dem Westen. Auch Feindseligkeiten und verschlechterte Beziehungen zwischen den russischen und ukrainischen Bevölkerungen sowie gekappte Beziehungen zwischen der Ukraine und dem NRG sind Folgen davon. Trotz aller dieser Rückschläge in den Verhältnissen zwischen den Schlüsselakteuren sind diese weiterhin bestrebt, den Konflikt mit dem Minsker Friedensprozess beizulegen.

Um die Initiativen zur Konfliktlösung und den Inhalt der Minsker Vereinbarungen grundlegend zu verstehen, müssen die Streitpunkte und die einander zuwiderlaufenden Auffassungen der Konfliktursachen und -konsequenzen in der Ostukraine aufgezeigt werden. Sowohl die ukrainische

Regierung als auch die Zivilbevölkerung empfinden die Ukraine als Hauptverliererin des Konflikts, denn sie hat die Krim an Russland und das NRG an durch Russland unterstützte Separatisten verloren. Die Ukraine fühlt sich von ihrem Nachbar und ehemaligen Verbündeten angegriffen und nimmt den Konflikt darum als von aussen eingefädelt und als eklatante Einmischung in ihre internen Angelegenheiten wahr.

Russland jedoch sieht den Konflikt als zwischen Kiew und den abtrünnigen Gebieten.

## Trotz aller Rückschläge bleiben die Schlüsselakteuren bestrebt, den Konflikt mit dem Minsker Friedensprozess beizulegen.

Gleichzeitig hält es die Annektierung der Krim und die Unterstützung der Separatisten – ohne diese offiziell einzugestehen – als rechtens, um die russischsprechende Bevölkerung im Ausland zu schützen. In den Maidan-Protesten sah Russland einen durch den Westen angezettelten Regimewechsel und eine direkte Bedrohung seiner geopolitischen Sicherheit. Für die Eurasische Wirtschaftsunion, Russlands Projekt zur wirtschaftlichen Integration im post-sowjetischen Raum, ist der Verlust der Ukraine an die EU ein harter Schlag.

Der Westen, insbesondere die USA, Deutschland und Frankreich, sah die Maidan-Proteste als von innen getriebene und echte Demonstrationen gegen ein korruptes und oligarchisches Regime. Es wird weiterhin angenommen, dass Russland die Bestrebungen der Ukraine, Teil der europäischen Länderfamilie zu werden und eine eigenständige Sicherheits- und Aussenpolitik zu verfolgen, durch das Anzetteln des Konflikts vereitelt hat.

Der Situation der abtrünnigen Gebiete der ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk wird nur wenig Platz eingeräumt. Sie werden international von niemandem anerkannt, auch nicht von Russland, das politisch und militärisch für sie einsteht. Somit nehmen alle – der Westen, Kiew und auch Moskau – diese De-Facto-Behörden als reine Marionetten wahr.

Diese diametral gegensätzlichen Wahrnehmungen spiegeln sich in der Haltung der Parteien gegenüber den Kernproblemen des Konflikts wider und gegenüber der Frage, wer die direkten Kontrahenten sind. Die Ukraine will vor allem die komplette Wie-

derherstellung ihrer territorialen Integrität und den Abzug ausländischer Truppen aus den NRG erreichen, wohingegen für Russland die politische Lösung und der Status der selbsternannten «Republiken» eine zentrale Rolle einnehmen. Für jegliche Drittpartei stellt dies eine Herausforderung dar und beeinflusst die Schlüsselaspekte der Gestaltung des Friedensprozesses, vor allem in Bezug auf den Rahmen und die Themen der Gespräche, die Teilnahme aller betreffenden Akteure, ihre Mandate und Entscheidungsgewalt sowie ihre Verpflichtung zur Einhaltung möglicher Vereinbarungen. Der vielschichtige Friedensprozess in der Ukraine greift diese Komplexität auf und bietet den Parteien verschiedene Verhandlungsformate, um Streitpunkte auf mehreren Ebenen anzugehen.

### Minsker Matrix: viele Formate

Eine Mischung verschiedener Bemühungen seitens Drittparteien – von diplomatischen Massnahmen, Mediation unter Anwendung von Druck bis hin zu technischen Gesprächen – war im Gange, um den Konflikt bereits in seinem Anfangsstadium im Jahr 2014 beizulegen. Der Konflikt eskalierte weiter, woraufhin die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) unter Schweizer Vorsitz so flexibel und schnell wie noch nie in der Geschichte der Organisation eine Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) schuf. Die SMM wurde im März 2014 entsandt, nach der Annektierung der Krim und noch vor dem Gewaltausbruch im Osten, und erhielt das Mandat, «die effektive Beobachtung und Berichterstattung über die Situation vor Ort sicherzustellen und Spannungen abzubauen sowie Frieden, Stabilität und Sicherheit in der Ukraine zu fördern», und hat lokale Waffenstillstände ermöglicht.

Am 6. Juni 2014 vermittelten die deutsche Kanzlerin Angela Merkel und der damalige französische Präsident François Hollande am Rande der Gedenkfeier zum Jahrestag der Landung in der Normandie das erste Treffen zwischen dem russischen Präsidenten Wladimir Putin und dem neugewählten Präsidenten der Ukraine, Petro Poroschenko. Dieses gemeinschaftliche diplomatische Engagement war der Beginn des *Normandie-Quartetts* (N4) auf Ebene der Staats- und Regierungsoberhäupter und/oder Aussenminister\*innen. Noch am selben Tag beschloss das N4 die Schaffung der *Trilateralen Kontaktgruppe* (TKG), die sich aus je einer Vertretung für die Ukraine und für Russland sowie einem durch die oder den aktuellen OSZE-Vorsitzenden zu

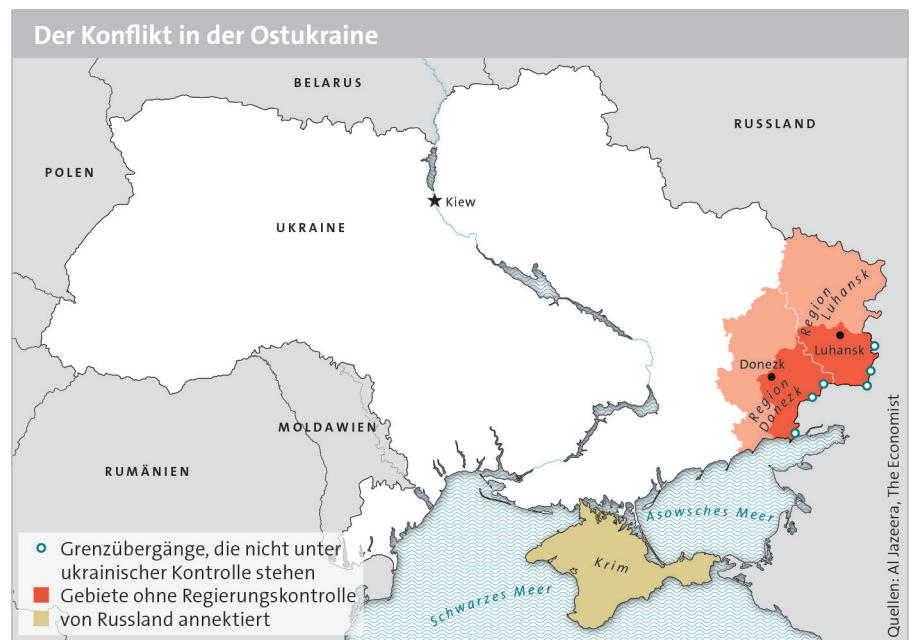


benennenden Sonderbeauftragten als drittes Mitglied zusammensetzt.

Trotz der hochrangigen diplomatischen Initiativen setzte sich weiterhin militärische Logik durch. Die ukrainische Armee erlitt gegenüber den von Russland unterstützten Truppen im Osten empfindliche Gebietsverluste, woraufhin die *Minsker Vereinbarungen* entstanden. Diese umfassen das Minsker Protokoll und Memorandum von September 2014 und das Massnahmenpaket für deren Umsetzung vom Februar 2015. Beide wurden innerhalb des N4-Formats verhandelt und sind die Basis für aktuelle Gespräche. Die Umstände der Unterzeichnung der Minsker Vereinbarungen, die öffentliche Wahrnehmung einer zu einseitigen Zugeständnissen gezwungenen Ukraine, der Ausschluss der Krim-Frage und die Tatsache, dass Russland nicht als Kriegspartei genannt wird, sind direkte Ursache dafür, dass sowohl die ukrainische Gesellschaft als auch die politische Elite dem Minsker Friedensprozess widerwillig gegenüberstehen.

Die Minsker Vereinbarungen beinhalten entscheidende politische, sicherheits- und wirtschaftsbezogene sowie humanitäre Bestimmungen. Sie ersuchen alle Konfliktparteien in der Ostukraine, eine umfassende Waffenruhe einzuhalten und den Abzug schwerer Waffen zu garantieren. Ausserdem soll die Verfassung der Ukraine eine Dezentralisierung der Macht ermöglichen. Die Minsker Vereinbarungen fordern ausserdem die Freilassung und den Austausch von Gefangenen; die Wiederherstellung sozioökonomischer Beziehungen zwischen den NRG und der restlichen Ukraine; Amnestie für diejenigen, die an den Ereignissen direkt beteiligt waren, welche zum Bruch mit den NRG führten; sowie die vollständige Wiederherstellung der ukrainischen Souveränität, einschliesslich der Kontrolle ihrer Grenzen zu Russland. Um innerhalb der vier Hauptcluster konkrete Umsetzungsmassnahmen zu ergreifen, legte das Minsker Massnahmenpaket ausserdem die Schaffung von vier der TKG untergeordneten *Arbeitsgruppen* fest.

Im Wesentlichen ist das N4 der politische Garant für den Minsker Friedensprozess, namentlich die TKG, die wiederum als Plattform für die vier Arbeitsgruppen dient, deren Aufgabe jeweils die Bewältigung sicherheitsrelevanter, politischer, humanitärer und wirtschaftlicher Probleme ist. Während das N4 politische Fragen auf oberster Ebene



ne thematisiert, ist die TKG ein trilaterales Gremium, in dessen Rahmen die zwei Hauptvermittler von Russland und der Ukraine sowie die oder der Sonderbeauftragte der OSZE zusammenkommen und die Arbeitsgruppen beaufsichtigen. Die Arbeitsgruppen sind das einzige Format, an dem Vertreter\*innen aus Kiew und aus den NRG an den Diskussionsrunden teilnehmen.

Diese einzigartige Struktur beinhaltet keine institutionelle Koordination zwischen den verschiedenen Formaten, was zu schwerfälligen Abläufen führen und wirksame Verknüpfungen behindern kann. Dennoch ermöglicht die fließende und facettenreiche Gestalt des Minsker Friedensprozesses Fortschritte in einem Format,

### Der Minsker Friedensprozess erlaubt Fortschritte in einem Format, auch wenn die Arbeit in einem anderen stagniert.

auch wenn die Arbeit in einem anderen stagniert. Für Treffen des N4 ist der politische Kontext in der Ukraine, in Russland und im Westen seit 2016 wenig förderlich gewesen. Die Treffen der TKG und der Arbeitsgruppen hingegen fanden fast jede zweite Woche in Minsk statt und die Arbeit der SMM vor Ort wurde ununterbrochen fortgesetzt. Um die Effizienz des Minsker Friedensprozesses zu analysieren, muss die Gesamtheit der Formate im Blick behalten werden,

während man im Hinblick auf die Resultate differenzieren muss. Letztlich ermöglicht diese Differenzierung eine Einschätzung, ob Resultate sich auf die Ursachen beziehen und damit zur Konfliktlösung beitragen, oder ob sie auf die reine Konfliktbewältigung abzielen, indem sie die Konsequenzen des Konflikts angehen.

### Konfliktlösung und -bewältigung

Konstruktive Mehrdeutigkeit ist Freund und Feind jeder Drittpartei. Sie bietet Spielraum, um kurzfristig Konfliktparteien zu Gesprächen zusammenzubringen, etwa durch die Schaffung der Minsker Formate. Langfristig könnte sie allerdings zur Belastung werden. Die unklaren Formulierungen der Minsker Vereinbarungen erlauben den Parteien vielfältige Interpretationen und schmälern die Chancen für ein verpflichtendes Abkommen zur Umsetzung spezifischer Massnahmen. Verfahrensfragen verkomplizieren die Situation weiter. Vorgänge werden normalerweise nicht aufgezeichnet. Dies hat direkte Folgen für die Rollen und Verantwortlichkeiten der Beteiligten. Da die Parteien am Tisch ausserdem über wenig Entscheidungsbefugnis verfügen, haben Verpflichtungen wenig Gültigkeit.

Ursächlich für die aktuelle *Pattsituation in den Arbeitsgruppen für Sicherheit und Politik* des Minsker Friedensprozesses sind grösstenteils die Reihenfolge und die Verketzung der politischen und sicherheitsrelevanten Kernfragen. Moskau gibt Kiew die Schuld am fehlenden Fortschritt der poli-

## Die Rolle der Schweiz

Die Schweiz, im Rahmen ihres damaligen OSZE-Vorsitzes, ernannte im Juni 2014 die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini zur **OSZE-Sondergesandten für die Ukraine**. Sie war in dieser Position Teil der Trilateralen Kontaktgruppe vom Sommer 2014 bis Juni 2015. Seither unterstützt die Schweiz die Trilaterale Kontaktgruppe und deren vier Arbeitsgruppen durch die Entsendung des **OSZE-Koordinators der Arbeitsgruppe Humanitäres**, Botschafter Toni Frisch. Die Special Monitoring Mission der OSZE in der Ukraine unterstützt die Schweiz durch die Entsendung von **bis zu 16 Beobachtern** und hatte mit Alexander Hug bis Oktober 2018 deren stellvertretenden Leiter gestellt.

tischen Regelungen zugunsten der Dezentralisierung und lokaler Wahlen in den NRG, während Kiew die politischen Regelungen erst komplett umsetzen will, wenn die Konfliktzone vollständig entmilitarisiert und die Kontrolle über die Staatsgrenze wiederhergestellt ist.

Trotzdem bleiben Zwischenschritte in Kraft, wie das Gesetz zum Sonderstatus bestimmter Donezk- und Luhansk-Gebiete in der Ukraine mit dem Vorbehalt, Wahlen in den NRG erst nach vollständiger Entmilitarisierung durchzuführen. Im Sicherheitsbereich gab es nur kleine Fortschritte. Gewisse Waffen wurden aus unmittelbarer Nähe der Kontaktlinie abgezogen. Aufgrund von saisonalen Waffenruhen ging 2018 die Anzahl der Todesopfer markant zurück. Jüngere Bemühungen zur Auflösung des aktuellen politischen Patts umfassten Elemente einer möglichen UN-Friedensmission in der Konfliktzone, doch bisher ohne grossen Erfolg.

Die unklare Reihenfolge der Umsetzung politischer und sicherheitsrelevanter Belange hemmt jeglichen bedeutenden Fortschritt in Richtung Konfliktlösung, doch gleichzeitig herrscht *Dynamik innerhalb der humanitären und wirtschaftsbezogenen Arbeitsgruppen*. Zur Verbesserung der Lebensgrundlage der betroffenen Bevölkerung wurden konkrete Anstrengungen unternommen. Die Parteien konnten sich 2017 auf einen Gefangenenaustausch, auf gemeinsame Bemühungen zur Wasserbe-

reitstellung aus dem Regierungsgebiet in die NRG und die Sicherstellung der damit zusammenhängenden Zahlungen einigen. Dank der regelmässigen Debatte anlässlich der Minsker Treffen wird die Wasserinfrastruktur entlang der Kontaktlinie repariert. Ausserdem einigten sich die Parteien auf die Wiedereinrichtung des *Vodafone*-Netzwerks im NRG – dem einzigen Mobilfunkservice über die Kontaktlinie hinweg.

## Mangel an Willen oder Formaten?

Die kurze Zusammenfassung der Herausforderungen und Erfolge des Minsker Friedensprozesses zeigt, dass der Prozess der Konfliktbewältigung und nicht der Konfliktlösung dient. Der Friedensprozess ist eine Plattform für regelmässigen Austausch und ermöglicht es, humanitäre Bemühungen vom Schutz der Zivilbevölkerung, der Schaffung von Kommunikationsmöglichkeiten bis hin zum Zugang zu grundsätzlichen Leistungen für ein menschenwürdiges Leben voranzutreiben. Nach wie vor ist eine politische Lösung des Konflikts schwer zu erreichen: Immer wieder brechen bewaffnete Akteure den Waffenstillstand und die sozioökonomische Beziehung zwischen der Ukraine und ihren NRG konnte noch nicht wiederhergestellt werden.

Eine Vielzahl an Faktoren erschwert konkrete Fortschritte im Minsker Friedensprozess; am auffälligsten ist der fehlende politische Willen der Schlüsselakteure. Die Umstände, unter denen die Minsker Vereinbarungen unterzeichnet wurden, sind ein Beispiel dafür, dass es nur begrenzt von Nutzen ist, Parteien mithilfe von Druck zu einem Übereinkommen zu bringen. Da die ukrainische Armee gegenüber den von Russland unterstützten Truppen im Osten an Boden verlor, brauchte es Vereinbarungen, um die Gewalt vor Ort zu stoppen und Gespräche zu er zwingen. Allerdings bringt die Vereinbarung, die von einer militärischen Logik der Ereignisse bestimmt wurde, Herausforderungen für die Umsetzung mit sich. Die Ukraine hatte kaum eine andere Wahl, als eine Vereinbarung zu unterzeichnen, die von der ukrainischen Bevölkerung, der Regierung und dem Parlament weitgehend als nachteilig angesehen wird. Aus russischer Sicht müssen die Minsker Vereinbarungen sowohl von der Ukraine als auch von den nicht anerkan-

ten, abtrünnigen Gebieten umgesetzt werden. Weder die politische Elite Russlands noch die russische Wählerschaft können sich den Minsker Vereinbarungen widersetzen. Obschon die Umsetzung dieser Bestimmungen eng mit der Aufhebung der westlichen Sanktionen gegen Russland verknüpft ist, gibt dies nicht genügend Anreiz für Russland, den Konflikt zu lösen.

Die Kombination aus fehlendem politischem Willen aller Parteien und verfahrensbezogener wie technischer Hürden führt dazu, dass die Parteien die Umsetzung verzögern können. Die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Minsker Friedensprozesses stehen daher eher auf wackligen Beinen. Im Laufe der Zeit hat das Ausbleiben konkreter Fortschritte das Vertrauen zwischen den Parteien weiter geschwächt und die Fronten verhärtet, während die Bevölkerung den Nutzen und die Relevanz des Minsker Friedensprozesses noch nachteiliger bewertet als zuvor.

Es bleibt abzuwarten, ob der politische Willen gestärkt werden kann und ob es gelingt, die Bemühungen zur Beseitigung der politischen Sackgasse wiederzubeleben. Im Jahr der ukrainischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen ist jeglicher Fortschritt schwer vorstellbar. Auch das breitere politische Klima unter den westlichen Akteuren und Russland ist wenig hilfreich, um neuen Schwung in die politischen Ebenen des Minsker Friedensprozesses zu bringen. Obwohl bis anhin alle Beteiligten den Minsker Friedensprozess als ineffektiv abgetan haben, scheint die stillschweigende Übereinkunft zu herrschen, dass es aktuell dazu keine Alternative gibt. Trotz aller Probleme war der Minsker Friedensprozess bisher eine Kommunikations- und Konfliktbewältigungsplattform mit bescheidenen, aber konkreten Resultaten: Das Leben der Meistbetroffenen vor Ort wurde verbessert. In diesem Sinne sollte die Arbeit fortgesetzt werden, denn jedes Leben ist wertvoll – nach dem Leitsatz: Es ist besser, sich zum Gespräch hinzusetzen, als Krieg zu führen.

**Anna Hess Sargsyan** ist Senior Programme Manager am CSS. In der Ukraine arbeitet sie u.a. im Bildungsbereich, und unterstützt Expert\*innen zu Dialogprozessen.

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Lisa Watanabe, Fabien Merz, Benno Zogg  
Lektorat: Benno Zogg  
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni  
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000335679

Feedback und Kommentare: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Bezug und Abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

**Der Ukrainekrieg und westliche Militärstrategie** Nr. 242  
**PESCO-Rüstungskooperation: Potenzial und Bruchlinien** Nr. 241  
**Die Koreas nähern sich an: Chancen und Hürden** Nr. 240  
**Mehr Kontinuität als Wandel im Kongo** Nr. 239  
**Militärtechnologie: Mythos Imitation** Nr. 238  
**Der Militärpfeiler der OSZE: Der FSK-Vorsitz der Schweiz** Nr. 237