

# Krisenmanagement in der Ukraine: Herausforderungen und verpasste Chancen (2014-Februar 2022)

Fred Tanner

Nr. 6/2023

## Darum geht's

Der Fokus dieses Beitrags liegt auf der Wirksamkeit der Krisenmanagement-Architektur, die in der Ukraine von 2014 bis Februar 2022 aufgebaut und angewendet wurde. Krisenmanagement spielt eine entscheidende Rolle bei der Prävention und Bewältigung bewaffneter Gewalt, da es dazu beiträgt, die Wahrscheinlichkeit ihres Ausbruchs oder weiterer Gewaltakte zu reduzieren, die Auswirkungen zu mildern und die Suche nach einer friedlichen Lösung zu fördern. In diesem Fall waren diese Bemühungen aber oft von politisch gegensätzlichen Vorstellungen über die erwarteten Ergebnisse der Mediation geprägt. Trotz wiederholter Vereinbarungen zwischen den Konfliktparteien wurden viele der festgelegten Schritte nicht umgesetzt, was zu einem Vertrauensverlust zwischen den Parteien und letztendlich zum Scheitern des Minsk-Prozesses führte.

## Die Faktenlage

- Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine begann nicht im Februar 2022, sondern im März 2014. Als Reaktion auf die Euromaidan-Revolution annektierte Russland widerrechtlich die Krim und schürte die Flammen des gewaltsamen Separatismus im Donbass. Dieser Konflikt führte – bereits vor 2022 – zu einer tragischen Opferzahl von über 14.000 Toten und der Vertreibung von Millionen. Die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft, wirksame Maßnahmen zur Konfliktbewältigung in der Ukraine zu orchestrieren, wurde durch Russlands Weigerung beeinträchtigt, der EU oder den UN eine maßgebliche Vermittlerrolle zu ermöglichen.

*Abb.: Die Staats- und Regierungschefs von Belarus, Russland, Deutschland, Frankreich und der Ukraine in Minsk 2015. Quelle: kremlin.ru*



- Die OSZE, die im Jahr 2014 unter dem Schweizer Vorsitz stand, konnte dagegen eine proaktive Rolle übernehmen, indem sie Erkundungsmissionen durchführte, Aktionspläne entwickelte, Dialogvermittlung orchestrierte und die Einhaltung von Waffenstillständen überwachte. Gleichzeitig führten gemeinsame Bemühungen von Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine zur Gründung des Normandie-Formats. Dieses diplomatische Rahmenwerk fungierte als Fortsetzung des Genfer Prozesses, eines gemeinsamen Unterfangens, das von den USA und der EU im April 2014 initiiert wurde, um die Krise in der Ukraine gemeinsam mit Russland und der Ukraine anzugehen.
- Die Konsolidierung der verschiedenen Bemühungen gipfelte in der Integration der vereinbarten Aktionspunkte und Verhandlungsprinzipien in den „Poroschenko-Friedensplan“ im Juni 2014, einem Entwurf, der letztlich die Grundlage für die Formulierung der Minsker Abkommen legen sollte. Diesem Prozess lag der grundlegende Gedanke zugrunde, dass der bewaffnete Konflikt in der Region Donbass durch eine friedliche Lösung effektiv beigelegt werden könne, eine Annahme, die diese Friedensbemühungen antrieb.
- Leider wurde im Verlauf der Ereignisse deutlich, dass die verschiedenen Bemühungen nur minimale Ergebnisse erzielten. Die OSZE, das Normandie-Format, die Trilaterale Kontaktgruppe (TCG) und die Minsker Abkommen konnten ihre angestrebten Ziele nicht erreichen. Die Anerkennung der DPR und LPR durch Russland am 21. Februar 2022 und die darauffolgende militärische Invasion am 24. Februar 2022 setzten diesen diplomatischen Bemühungen effektiv ein Ende. Diese Entwicklungen sind teilweise auf die Schwächen und Herausforderungen zurückzuführen, die den Zeitraum von 2014 bis 2021 geprägt haben.

Sie geben auch Anlass, die im Verlauf dieses Zeitraums angewandten Krisenmanagementstrategien, die sowohl von Misstrauen und Konflikten als auch von Chancen und Hoffnungen geprägt waren, erneut zu überdenken.

#### **Von besonderer Relevanz ist:**

- Das Normandie-Format mit Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine entstand als Plattform für Verhandlungen. Der Normandie-Rahmen erleichterte Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen, einschließlich der direkten Beteiligung der Staatsoberhäupter. Das Format erschwerte auch Bemühungen Russlands und der Ukraine, neue Bedingungen zu stellen oder den Verhandlungsgegenstand über den Rahmen der Minsker Vereinbarungen hinaus zu erweitern. Während Deutschland und Frankreich eine Verbindung zwischen der EU und diesem Format förderten, die auch Sanktionen gegen Russland im Zusammenhang mit der Umsetzung der Minsker Abkommen einschloss, war das Fehlen der Vereinigten Staaten ein bedeutender Nachteil. Separate diplomatische Kontakte zwischen Washington und Moskau führten zu keinen greifbaren Ergebnissen. Fortschritte des Normandie-Formats wurden durch seine mangelnde Kontinuität erschwert, was gelegentlich zu Jahren ohne Treffen führte.
- Nach einem allmählichen Bedeutungsverlust seit den 1990er Jahren wurde die OSZE 2014 wieder stärker mit der Ambition sichtbar, eine Schlüsselrolle in den Bemühungen zur Krisenbewältigung im Ukraine-Konflikt zu übernehmen. Dies erfolgte durch Deeskalationsmaßnahmen, die Förderung des Dialogs, die Leitung der Verhandlungen im Rahmen der TCG mit ihren vier Arbeitsgruppen, die Überwachung des Minsker Waffenstillstands, Maßnahmen zur Minenräumung und Berichterstattung über

Menschenrechtsverletzungen. Ihre Arbeit trug dazu bei, die lokale und internationale Gemeinschaft über die Situation in der Ukraine auf dem Laufenden zu halten, und sie hatte Druck auf die Konfliktparteien zur Folge, die Minsker Abkommen einzuhalten. Ein bemerkenswerter Mangel bestand jedoch darin, dass die OSZE Mandate vom Normandie-Format erhielt, ohne jedoch am Verhandlungstisch dabei zu sein. Dies führte zu einer unnötigen Parallelität zwischen dem Normandie-Format und der von der OSZE geleiteten TCG.

- Die Minsker Vereinbarungen erwiesen sich als fehlerhafte Friedensabkommen. Minsk 1, das erste Abkommen, wurde im September 2014 von der TCG ausgehandelt. Diese Gruppe bestand aus Vertretern der OSZE, der Ukraine, Russlands und den Vertretern der Separatisten in der Ostukraine. Anschließend wurde im Februar 2015 im Normandie-Format eine umfassendere und detailliertere Vereinbarung ausgehandelt (Minsk 2). Diese Abkommen wurden damals als Mittel zur Vermeidung eines katastrophalen Krieges in Europa gefeiert und sollten den Konflikt im Donbass durch einen Waffenstillstand, die Förderung politischer Reformen und Bemühungen zur Wiedereingliederung separatistisch kontrollierter Gebiete in die ukrainische Verwaltung umfassen. Dennoch blieben die Vereinbarungen in ihrer praktischen Umsetzung hinter den Erwartungen zurück, da sie grundlegende Konfliktauslöser wie das historische Misstrauen zwischen der Ukraine und Russland und die Krim-Frage nicht ansprachen. Sie wurden eher als „kurzfristige, temporäre Waffenstillstandsabkommen“ betrachtet, anstatt als umfassende Lösungen.
- Die Verknüpfung von Waffenstillstandsverpflichtungen mit politischen Reformvereinbarungen im selben Friedensabkommen hat eine negative

Dynamik für den Minsker Friedensprozess erzeugt. Der Ursprung dieser Vereinbarungen lässt sich auf militärische Niederlagen der ukrainischen Streitkräfte durch Einheiten der DPR/LPR zurückführen, die aktiv von russischen Streitkräften unterstützt wurden, wie die Schlachten von Ilovaisk im August 2014 und Debaltseve im Februar 2015 zeigen. Durch die militärische Dominanz Russlands vor Ort wurden diese Abkommen durch eine pro-russische Tendenz überschattet. So war die Ukraine gezwungen, der Gewährung eines autonomen Status für die abtrünnigen Republiken zuzustimmen, was Russland ein politisches „droit de regard“ einräumte. Auch musste die Ukraine der Begnadigung und Amnestie für die pro-russischen Rebellen zustimmen. Zudem sah das Minsker Abkommen 2 nicht vor, dass die Aufständischen die Kontrolle über die Gebiete, die sie zwischen Minsk 1 (September 2014) und Minsk 2 (Februar 2015) erobert hatten, an die ukrainischen Behörden zurückgeben mussten.

- Die russischen Verpflichtungen unter den Minsker Vereinbarungen waren von Anfang an unklar, da Russland sich selbst die Rolle eines Vermittlers und nicht einer Konfliktpartei zuschrieb, während es gleichzeitig die Separatisten im Donbass militärisch unterstützte. Darüber hinaus stellte Russland den bewaffneten Konflikt im Donbass als ukrainischen Bürgerkrieg dar und forderte die Ukraine auf, direkt mit den pro-russischen „Republiken“ zu verhandeln. Die Ukraine lehnte es jedoch kategorisch ab, diese als legitim anzuerkennen, tolerierte aber die informelle Anwesenheit von DPR/LPR-Vertretern bei den TCG-Gesprächen in Minsk.
- Für Russland waren die Minsker Vereinbarungen ein Instrument, um die Ukraine durch die selbsternannten Donbas-Republiken zu kontrollieren, indem es ihnen via Dezentralisierung zu

einem Sonderstatus verhelfen wollte. Diese angestrebte Dezentralisierung sollte den befähigten Republiken zusammen mit Moskau ermöglichen, die Ukraine dauerhaft daran zu hindern, die russische Einflussosphäre zu verlassen.

- „Kein Frieden ohne Sicherheit“ war das Kernziel der Ukraine in den Jahren 2014-2021, und dieses Motto betonte die entscheidende Bedeutung der Einhaltung der Waffenstillstandsabkommen. In dieser Zeit spielte deshalb die Sonderbeobachtungsmission der OSZE (SMM) eine Schlüsselrolle als „Augen und Ohren“ der internationalen Gemeinschaft in der Ukraine. Sie überwachte und berichtete über die Einhaltung der Minsker Waffenstillstandsabkommen. Die Bemühungen der Sonderbeobachtungsmission wurden jedoch durch anhaltende Verstöße und eingeschränkte Mobilität aufgrund von Zugangsverweigerungen und Belästigungen von OSZE-Patrouillen behindert. Dutzende ihrer unbemannten Drohnen wurden entweder elektronisch gestört oder abgeschossen. Tragischerweise zwang der russische Einmarsch von 2022 die SMM zu einer Evakuierung „unter Beschuss“ aus der Region Donbas. In der Folge legte Russland sein Veto gegen eine Verlängerung der Mission ein.

### So sehe ich das

Die entscheidende Frage lautet, ob trotz der inhärenten Schwachstellen der Minsker Vereinbarungen eine vollständige Umsetzung der Abkommen Russland davon abgehalten hätte, den Angriffskrieg zu entfesseln. Die Antwort liegt in einer anderen Frage: Wie kann ein politisch nicht umsetzbares Friedensabkommen den Weg für einen dauerhaften Frieden ebnen? Man muss auch hinterfragen, ob der Minsker Prozess als Grundlage für eine Friedenslösung des gegenwärtigen Angriffskriegs Russlands dienen könnte. Präsident Zelensky hat seine Haltung diesbezüglich deutlich gemacht: „Es

wird kein Minsk 3 geben, nur damit Russland das Abkommen sofort verletzt.“

Der Minsker Prozess genießt heute sowohl in der Ukraine als auch in Russland aus verschiedenen Gründen einen schlechten Ruf. Russland argumentiert, dass die Minsker Abkommen vom Westen instrumentalisiert wurden, um Zeit für den Wiederaufbau der ukrainischen Streitkräfte zu gewinnen. Die Ukraine wiederum sieht die Abkommen als einen Verrat an ihrer nationalen Souveränität an. Dennoch bin ich der Meinung, dass die Erfahrungen in der Krisenbewältigung in der Ukraine von 2014 bis Anfang 2022 nicht umsonst waren und auch bei zukünftigen Friedensverhandlungen relevant sein werden. Die Erfahrungen mit dem Minsk-Prozess unterstreichen die Notwendigkeit von inklusiven Verhandlungen mit klaren, erreichbaren Zielen und einer soliden, breit abgestützten internationalen Unterstützung mit Monitoring. Es braucht eine umfassende Regelung, doch Waffenstillstandsabkommen sollten nicht mit dem Friedensabkommen verbunden werden.

Der Minsk-Prozess hat gezeigt, dass robuste Durchsetzungsmechanismen erforderlich sind. Wenn Parteien sich nicht an Vereinbarungen halten, sollte es Konsequenzen geben, um Anreize für die Einhaltung zu schaffen. Dazu könnten Sanktionen, Strafen oder andere Maßnahmen gehören, um die Parteien zur Verantwortung zu ziehen.