



Mai 2018

UN-MISSION IM DONBASS - NEUE PERSPEKTIVEN FÜR DAS KRISEN- UND KONFLIKTMANAGEMENT IN DER UKRAINE

Walter Feichtinger, Hanna Grininger

Der Krieg in der Ostukraine dauert nun bereits vier Jahre, ein Ende ist derzeit nicht absehbar. Seit 2014 leistet v.a. die Special Monitoring Mission der OSZE einen wichtigen Beitrag zum Konflikt- und Krisenmanagement in der Ukraine. Im September 2017 schlug Russlands Präsident Putin eine mögliche UN-Friedensmission vor, der ukrainische Präsident Poroschenko brachte einen eigenen Vorschlag ein. Aber kann eine UN-Mission wirklich Frieden in die Ukraine bringen?

Die aktuelle Lage in der Ostukraine

Der Konflikt forderte seit Beginn bereits mehr als 10.000 Todesopfer, über 25.000 Personen wurden verletzt. 2016 und 2017 zählte man immer noch ca. 2.600 Getötete und Verwundete pro Jahr. Etwa 1,6 Mio. Menschen wurden innerhalb der Ukraine vertrieben, mehr als 1 Mio. flohen ins benachbarte Ausland (v.a. Russland, Polen). Bis Mitte des Jahres 2015 kam es noch zu größeren Verschiebungen an der Front, heute herrscht nahezu vollständiger Stillstand entlang der Kontaktlinie. Vereinbarte Waffenruhen sind äußerst brüchig, vor allem in den Vororten von Donezk flammen die Kämpfe immer wieder auf. Die OSZE-Mission beobachtete zudem eine Rückkehr schwerer Waffen an die Frontlinie, verminte Gebiete stellen eine nicht zu unterschätzende Gefahr dar. Im Dezember 2017 zog Russland außerdem seine Offiziere aus dem ukrainisch-russischen Joint Centre for Control and Coordination (JCCC) ab, was die Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit verdeutlicht. Einen Grund zur Hoffnung gab der bisher größte Gefangenenaustausch im Dezember 2017. Die jüngsten US-Waffenlieferungen

an Kiew sowie ukrainische Gesetzesänderungen lassen jedoch eher eine Verhärtung des Konflikts vermuten. Am 18. Jänner beschloss das ukrainische Parlament ein Gesetz, das die von den Separatisten kontrollierten Gebiete zu einem „illegal durch russische reguläre und irreguläre Truppen okkupierten“ Gebiet erklärt. Die bisher vom Inlandsgeheimdienst geführte Anti-Terror-Operation (ATO) wird zu einer militärisch-geführten Operation, das Kommando über die eingesetzten Kräfte liegt seit Mai 2018 beim sogenannten Joint Operational Staff, der direkt dem Präsidenten berichtet. Damit geht eine Ausweitung der Befugnisse des Militärs einher (z.B. Einreisebeschränkungen, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, Personen- und Fahrzeugkontrollen).

Minsk II - Sackgasse oder Schlüssel zum Erfolg?

In der Umsetzung des im Februar 2015 verhandelten Abkommens „Minsk II“ herrscht derzeit Stillstand. Minsk II sieht eine weitreichende Autonomie der beiden Gebiete Luhansk und Donezk vor. Auch soll es eine Amnestie für alle in der Ostukraine aktiv gewesenen Personen geben. Daneben wurden ein Waffenstillstand, der Abzug aller schweren Waffen (Artillerie mit einem Kaliber von 100mm oder mehr und Mehrfachraketenwerfer) bis zu einem Abstand von 50 bis 140 km zur Kontaktlinie, Freilassung aller Gefangenen, das Gewähren von humanitärer Hilfe, der Abzug aller ausländischen Kräfte und die Wiederbelebung des sozioökonomischen Systems vereinbart. Aus ukrainischer Sicht müsste für die Umsetzung von Minsk II die Kontrolle über den Donbass und über die Grenze zu Russland wiedererlangt werden. Aus russischer Sicht wird argumentiert, die Kontrolle der Grenze könne erst an Kiew übergeben werden, wenn die politischen Voraussetzungen für eine lokale Selbstverwaltung der Gebiete erfüllt seien.

Innerhalb der Ukraine verliert Minsk II bei Teilen der Bevölkerung und bei einigen Politikern immer mehr an Unterstützung. Vor diesem Hintergrund sind auch die ukrainischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2019 mit Spannung zu erwarten, bei denen Minsk II wahrscheinlich ein Thema wird. Präsident Poroschenko muss seine Wähler zufriedenstellen, was die Reintegration des Donbass weiter aus dem Fokus rücken könnte. Neben den Wahlen stehen 2019 noch größere Schuldenrückzahlungen an, des Weiteren soll North Stream 2 in Betrieb gehen, wodurch für die Ukraine wichtige Einnahmen aus dem Transit von russischem Gas wegfallen könnten. Die Ukraine steht, auch abseits des Konflikts im Osten des Landes, vor großen Herausforderungen; dringend notwendige Reformen in Wirtschaft und Innenpolitik sind ausständig.

Krisen- & Konfliktmanagement der OSZE

Mit der Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine und der Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk sind seit 2014 zwei Beobachtermissionen der OSZE vor Ort präsent. Die SMM ist der bedeutendste Akteur im Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement in der Ukraine, sie gilt als wichtigste und zuverlässigste Informationsquelle über die Lage in der Ostukraine. Die über 700 Beobachter, zivil und unbewaffnet, aus den OSZE-Mitgliedsländern haben die Aufgabe, zu beobachten und zu berichten, den Dialog zwischen allen Konfliktparteien zu ermöglichen und eine weitere Eskalation des Konflikts zu verhindern. Die OSZE ermöglicht durch lokale Waffenstillstände auch humanitäre Hilfe wie z.B. die Instandsetzung von lebenswichtiger Infrastruktur. Neben dem Vorteil der OSZE als inklusive Organisation, in der alle relevanten Akteure an einem Tisch sitzen, erschwert der notwendige Konsens bei Entscheidungen oft das Handeln vor Ort. Die SMM kämpft mit altbekannten Problemen wie Verletzungen der Waffenruhe und schweren Angriffen bei Nacht, während Patrouillen nur bei Tageslicht durchgeführt werden können.

Humanitäre Situation

Die humanitäre Lage an der Konfliktlinie ist nach wie vor sehr schlecht. Amnesty International spricht von 3,8 Mio. betroffenen Menschen in den Konfliktgebieten, v.a. durch Arbeitslosigkeit, Armut, hohe Lebensmittelpreise und fehlenden Zugang zu Pensionen und Sozialleistungen. Immer wieder kommt es zu Artilleriebeschuss von Häusern und Einrichtungen wie Spitälern, Schulen und Kindergärten. In Donezk ist häufig die Strom- und Wasserversorgung unterbrochen. Die Ukraine blockiert außerdem den Handel mit den sogenannten Volksrepubliken, eine Ausnahme bilden humanitäre Hilfslieferungen. Aufgrund bürokratischer Hürden von Seiten dieser Volksrepubliken

ist jedoch heute nur noch das IKRK im Donbass aktiv. In den von der Regierung kontrollierten Gebieten fehlt es an finanziellen Mitteln, während sich der Zugang für Hilfsorganisationen leichter gestaltet. Die Bewegungsfreiheit der Zivilbevölkerung ist stark eingeschränkt, es gibt nur fünf Übertrittsstellen, die jedoch teilweise beschossen werden und nicht immer geöffnet sind.

UN-Mission in der Ukraine: widersprüchliche Vorstellungen

Bereits vor Herbst 2017 wurde eine UN-Mission für die Ukraine diskutiert (z.B. Vorschlag von Poroschenko im Februar 2015). Am 5. September 2017 machte der russische Präsident Schlagzeilen, als er eine UN-Mission entlang der Kontaktlinie vorschlug, die die OSZE SMM und Zivilisten schützen sollte. Prompt kam ein in vielen Punkten gegensätzlicher Vorschlag Poroschenkos. Die Position der Ukraine wird dabei durch die USA unterstützt, weshalb seit Herbst 2017 Gespräche über einen Einsatz von UN-Blauhelmen zwischen dem US Special Representative Kurt Volker und dem Putin-Berater Wladislaw Surkow laufen. Das letzte Treffen fand im Jänner 2018 statt.

Worin unterscheiden sich also die beiden Positionen? Russland spricht sich für eine leicht bewaffnete UN-Mission entlang der Kontaktlinie bzw. als Begleitung der OSZE SMM Beobachter auch in den Separatistengebieten aus, mit dem Ziel, die SMM zu schützen. Sie soll nach einem Waffenstillstand und dem Abzug schwerer Waffen beginnen und auf max. sechs Monate begrenzt sein. Verhandelt werden soll die Mission mit Vertretern der ukrainischen Regierung und mit Vertretern der Volksrepubliken. Kiew dagegen möchte eine stärker bewaffnete Mission beiderseits der Kontaktlinie und insbesondere an der ukrainisch-russischen Grenze. Ziel soll die Herstellung von Frieden und der territorialen Integrität der Ukraine sein. Die Beobachter sollen

über kampffähige Ausrüstung verfügen, alle fremden Truppen und deren Söldner müssen das Konfliktgebiet verlassen. Mit Vertretern der Volksrepubliken soll auch in Zukunft nicht verhandelt werden. Strittig sind auch das Mandat der Mission (Kapitel VI oder VII), die Truppenstärke (von knapp über 1.000 bis mehr als 20.000), die Führung der Mission (direkt geführt oder Auftrag an eine Nation, z.B. Schweden), sowie die truppenstellenden Länder (neutrale bzw. von beiden Seiten akzeptierte Länder - weder NATO-Mitglieder noch Russland - mit umfassender peace-keeping Erfahrung) und die Einsatzdauer (sechs Monate bis zu drei Jahre). Zu klären wäre in jedem Fall das Verhältnis zur OSZE SMM.

Wieso gerade jetzt? - Zeitpunkt des Vorschlags, Interessen

Russland zeigt durch den Vorschlag zumindest Verhandlungsbereitschaft und kann auf der internationalen Bühne als konstruktiver Partner auftreten, was im Vorfeld der Fußball-WM in Russland den Interessen des Kremls entsprechen dürfte. Moskau könnte auch eine teilweise Aufhebung der für Russland mittlerweile teuren Wirtschaftssanktionen erreichen wollen. Es ist außerdem in Russlands Interesse, die „Volksrepubliken Donezk und Luhansk“ zu stabilisieren, um die wirtschaftliche und militärische Abhängigkeit von Russland zu minimieren und somit Kosten zu sparen. So wäre auch ein „gesichtswahrender“ Rückzug aus dem Donbass möglich. Auch könnte Putin durch den Vorschlag Druck auf Poroschenko ausüben bzw. auf die Nichtumsetzung von Minsk II verweisen, was diesem bei den ukrainischen Wahlen 2019 schaden könnte. Von ukrainischer Seite aus sind die Verflechtungen zur Innenpolitik zu beobachten. Lokale Wahlen im Donbass würden eher pro-russischen Kandidaten nützen und weniger Poroschenko. Kiew steht weiterhin vor Herausforderungen wie der Vorbereitung der Reintegration der Gebiete, einer Reform des Sicherheitssektors, Wahlen, Amnestien und der

Verringerung gesellschaftlicher Spannungen.

Abzuwarten bleibt außerdem die russische Innenpolitik nach der Präsidentschaftswahl 2018 - wie sehr der Kreml auf den Westen zugeht hängt auch von der wirtschaftlichen Lage ab. Putin könnte versuchen, durch Zugeständnisse im Konflikt in der Ostukraine eine Lockerung der Sanktionen zu erreichen. Diese wurden ursprünglich aufgrund der Annexion der Krim verhängt, eine Rückgabe der Halbinsel an die Ukraine steht in Russland jedoch nicht zur Debatte.

Möglicher Mehrwert einer UN-Mission

Eine Lösung des Konflikts im Donbass ist derzeit zwar nicht in Sicht, eine UN-Mission könnte jedoch neue diplomatische Möglichkeiten eröffnen und würde vor allem die humanitäre Situation für die Zivilbevölkerung verbessern. Eine UN-Friedenstruppe würde auch dem ungelösten bewaffneten Konflikt wieder mehr internationale Aufmerksamkeit verleihen und den Handlungsdruck auf die Konfliktparteien erhöhen. Der wesentliche Mehrwert einer UN-Mission könnte darin bestehen, dass sie für Sicherheit sorgt und damit eine Reduktion der Kampfhandlungen erwirkt. Das wäre eine gute Voraussetzung für den tatsächlichen Rückzug von Kämpfern und v.a. schwerer Waffensysteme. Unter Schutz der UN-Truppe könnten auch die OSZE-Beobachter ihren Aufgaben wesentlich intensiver nachgehen. Von essentieller Bedeutung ist auch der freie Zugang für Hilfsorganisationen im Konfliktgebiet sowie die Kontrolle bzw. Vereinfachung der Abläufe an den Übertrittsstellen. Genauso könnte die Minenräumung eine Aufgabe der UN-Mission sein.

Ableitungen und Empfehlungen

- Im Konflikt ist eine Ermüdung und Resignation bei allen Konfliktparteien zu erkennen. Dies könnte die Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft verbessern.
- Der Einsatz einer UN-Friedenstruppe könnte neue Gesprächsmöglichkeiten eröffnen und Kiew wie Moskau „gesichtswahrende“ Optionen für eine Entspannung bieten.
- Für einen UN-Einsatz wäre ein „robustes“ Mandat erforderlich (z.B. umfassende Befugnisse, Ausrüstung und Bewaffnung). Ziel der UN-Mission soll die Wiederherstellung der Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine im Donbass sein. Die Kontrolle der russisch-ukrainischen Grenze könnte übergangsweise durch die UNO erfolgen. Die Mission müsste die Sicherheit für beide Seiten garantieren können, womit eine Truppenstärke von 20.000 Mann das untere Limit sein dürfte.
- Erfahrungsgemäß wäre die volle Einsatzbereitschaft einer so umfangreichen Mission erst nach ca. sechs Monaten zu erreichen. Das könnte eine kritische Phase sein, sollte eine Konfliktpartei noch Fakten schaffen wollen.
- Europa und auch Österreich sollten nachdrücklich Interesse an einer UN-Mission zeigen, denn durch diese könnte nicht nur die Lebenssituation vieler Betroffener verbessert, sondern auch der Auftakt zur Entspannung zwischen allen Akteuren geboten werden.

Impressum:

Medieninhaber/Herausgeber/Hersteller: Republik Österreich/BMLV, Roßauer Lände 1, 1090 Wien

Redaktion: Landesverteidigungsakademie Wien/IFK, Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Periodikum der Landesverteidigungsakademie

Druck: Reproz W 18-XXXX, Stiftgasse 2a, 1070 Wien



www.facebook.com/lvak.ifk