



Landesverteidigungsakademie
Wien

UKRAINE – MÜHSAMES KRISENMANAGEMENT IM EINFRIERENDEN KONFLIKT

Walter Feichtinger und Christian Steppan

Fast eineinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten der Waffenruhe in der Ostukraine hält der Konflikt im Donezbecken an, ist aber in den Hintergrund anderer Krisenherde getreten. Die Verschärfung der kriegerischen Auseinandersetzungen in Syrien und das damit einhergehende Ansteigen der Flüchtlingsströme nach Europa lenkten die öffentliche Aufmerksamkeit auf die dortigen Kampfhandlungen und deren Folgen. Die Ostukraine kam indessen jedoch zu keiner wirklichen Waffenruhe, weshalb der Konflikt in einem größeren geopolitischen Zusammenhang betrachtet und erneut auf die Agenda internationaler Friedensbestrebungen gesetzt werden muss.

Minsker Vereinbarungen warten immer noch auf ihre Umsetzung

Seit der Verabschiedung der Minsker Vereinbarungen am 12. Februar 2015 (Minsk II) wurde bislang nur einer der insgesamt 13 Punkte tatsächlich realisiert – die Intensivierung der Arbeitsgespräche zwischen den Kontaktgruppen. Der Abzug schwerer Waffen sowie der Austausch von Gefangenen sind hingegen noch nicht abgeschlossen. Trotz der vereinbarten Waffenruhe lassen die Konfliktparteien weiterhin die Waffen sprechen. Gerade im ersten Halbjahr 2016 kam es wieder vermehrt zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den Separatisten und den ukrainischen Streitkräften, die auf beiden Seiten weitere Todesopfer und Verletzte forderten. An einigen Hotspots entlang der Frontlinie der selbstausgerufenen Volksrepubliken Donezk und Lugansk ist weiterhin ein unregelmäßiges Kampfaufkommen in Form von Artilleriefeuer und lokalen Scharmützeln zu beobachten, in denen zum Teil auch schweres Kriegsgerät zum Einsatz kommt.

Die Konfliktaustragung wird allerdings von psychologischer Kriegsführung dominiert. Nicht mehr Ziele wie Flughäfen, sondern ein Nervenkrieg um die Öffnung und Schließung von Grenzen und Kontrollposten stehen im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen. Gleichzeitig ist eine militärische Lösung des Konflikts höchst unwahrscheinlich, da die schwachen ukrainischen Streitkräfte einer disziplinierten, ca. 35.000 Mann starken „Rebellenmiliz“ gegenüberstehen. Diese könnte bei einer krisenhaften Entwicklung jederzeit durch anonymisierte russische Kräfte verstärkt werden.

Abgesehen von den Kampfhandlungen bleibt die Lage in den Krisengebieten kritisch. Die im Konfliktraum noch verbliebene, größtenteils ältere und sozial schwache Bevölkerung lebt von der Substanz. Es herrscht ein Engpass an Medikamenten und Ärzten, Schmuggel und Schwarzhandel bestimmen das Alltagsleben. All diese Entwicklungen weisen auch auf die Notwendigkeit eines tiefgreifenden internationalen Engagements in der Ukraine hin.

Kleine Fortschritte am Boden trotz geopolitischer Uneinigkeit

Die Fortsetzung des Konflikts auf kleiner Flamme vertieft die weltanschaulichen Gräben zwischen den Regionen immer mehr. Eine Abkühlphase wäre daher vor allem für die betroffene Zivilbevölkerung im Donezbecken besonders notwendig. Ukrainische Vertreter fordern immer wieder den Einsatz einer UNO-Mission. Das findet aber keine Unterstützung, da ein russisches Veto im Sicherheitsrat erwartet wird. Die OSZE behält daher ihre zentrale Rolle bei der Entspannung und der Förderung des Dialogs zwischen den von konträren Sichtweisen geprägten Parallelwelten. Die intensiviertere Berichterstattung der OSZE-Beobachter, die fortschreitende Reparatur zerstörter Infrastruktur, die verbesserte Überwachung des Konfliktraumes und die engere Zusammenarbeit mit der EU können dabei als positive Aspekte des internationalen Engagements verbucht werden.

Deutlich weniger erfolgreich war man bislang auf internationaler Ebene. Mit dem Inkrafttreten des Waffenstillstands in Syrien setzte eine Annäherung zwischen Russland und den USA auf diplomatischer Ebene ein. Seit März dieses Jahres verständigten sich beide Länder mehrmals in unterschiedlichen Gesprächsformaten, um weitere Schritte für eine vollständige Umsetzung der Waffenruhe in Syrien miteinander abzustimmen. Beide Seiten betonten dabei generell den direkten Einfluss der amerikanisch-russischen Beziehungen auf die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft. Am Rande der diplomatischen Unterredungen streiften die Gesprächspartner dabei auch den Konflikt in der Ukraine.

Diesbezüglich signalisierten beide Seiten zwar generelle Diskussionsbereitschaft, doch bei der gemeinsam angestrebten Umsetzung der Minsker Vereinbarungen herrschten unterschiedliche Auffassungen über deren Reihenfolge. Während die USA stets die Notwendigkeit eines uneingeschränkten Zuganges der OSZE-Mission zur Ostukraine und zur ukrainischen

Grenze forderten, brachte Russland immer wieder die Statusfrage der Teile des Donbass sowie die Durchführung von Wahlen in diesen Gebieten aufs Tapet. Genau diese unterschiedlichen Positionen sorgten für einen inhaltlichen Stillstand auf internationaler Ebene. Dieser konnte auch durch im Juni 2016 gemachte Vorstöße von russischer Seite über eine mögliche Bewaffnung der OSZE-Mission nicht überwunden werden. Moskaus Vorschlag, der eine Antwort auf jüngste Übergriffe gegen Missionsmitglieder sowie auf die von den Separatisten stets abgelehnten Gemeinschaftspatrouillen von OSZE und Polizei darstellte, wurde von vielen Beobachtern als taktischer Schachzug vor der Verlängerung der EU-Sanktionen gegenüber Russland gewertet.

EU verlängert Sanktionen, setzt Anreize für Reformen und ist uneins

Da die EU die Aufhebung der Sanktionen gegen Russland unveränderlich von der vollständigen Umsetzung der Minsker Vereinbarungen abhängig macht, wurden die restriktiven Maßnahmen im Juni 2016 vom Rat um weitere sechs Monate verlängert. Bereits am 1. Januar 2016 war das Freihandelsabkommen mit der Ukraine in Kraft getreten, dessen Umsetzung zu einer Verbesserung der ukrainischen Wirtschaftslage führen soll. Gleichzeitig wurde die von der ukrainischen Bevölkerung ersuchte Visafreiheit an die Umsetzung von Reformen durch die Kiewer Regierung im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, der Marktwirtschaft, des Minderheitenschutzes und der Verwaltung gekoppelt.

Dieser ambitionierte Fahrplan für die Ukraine darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die unterschiedlichen Positionen der EU-Mitgliedsländer in der Sanktionsfrage einen Keil in die gemeinsame Politik gegenüber Russland treiben. Während die Ratsschlussfolgerungen weiterhin eine eindeutige Sprache in der Sanktionsfrage sprechen, werden in manchen EU-Staaten immer wieder Stimmen laut, die diese Maßnahmen prinzipiell hinterfragen. Diese Meinungen werden jedoch von russischen Politikern und

Medien gerne benützt, um die Uneinigkeit der EU zu demonstrieren und das eigene politische Handeln zu legitimieren.

USA und NATO – zwischen Konfrontation und Kooperation

Die USA verfolgen weiterhin eine klare politische Linie gegenüber Russland und der Ukraine. Dementsprechend wird im Kongress aktuell weniger über eine Lockerung, sondern vielmehr über eine Verschärfung der US-Sanktionen nachgedacht, die über jene der EU hinausgehen. Sogar die Lieferung von Waffen an die Ukraine wurde zuletzt häufiger diskutiert, da sich die Vereinigten Staaten bislang auf eine finanzielle, technische und juristische Unterstützung beschränkten. So haben die USA der Ukraine zuletzt über 200 Mio. US-Dollar als Wirtschaftshilfe und über 300 Mio. US-Dollar für die Sicherheitsreform zugesichert.

Darüber hinaus werden die Vereinigten Staaten die NATO ab 2017 mit einer zusätzlichen Brigade bei der Erhöhung der Einsatzbereitschaft und Reaktionsfähigkeit ihrer Truppen in Osteuropa unterstützen. Im Zuge dessen einigten sich die NATO-Verteidigungsminister angesichts der von Russland ausgehenden Bedrohung auf die Aufstockung ihres Kontingents um vier rotierende Bataillone an der Ostflanke des Bündnisses. Durch diese Verstärkung möchte die Allianz Solidarität gegenüber ihren osteuropäischen Mitgliedern demonstrieren und gleichzeitig gegenüber der russischen Seite Entschlossenheit signalisieren, um dann in weiterer Folge wieder zu konstruktiven Beziehungen zu gelangen.

Diese Doppelstrategie der Abschreckung und des Offenhaltens von Gesprächskanälen spiegelte sich in der Einberufung des seit 2014 auf Eis gelegten Nato-Russland-Rates am 20. April 2016 wider. Dabei konnten sich beide Seiten aber lediglich auf eine praktische Zusammenarbeit zur Vermeidung von Missverständnissen einigen. Hinsichtlich der Ukraine, wo die NATO den ukrainischen Streitkräften finanzielle, strukturelle und strategische Unterstützung zukom-

men lässt, wurde keine Annäherung erzielt. Die Gespräche scheiterten – nicht sehr überraschend – an den unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle Russlands in der Ostukraine.

Russland lenkt ab und sucht Ausweg aus Isolation

Russland betrachtet sich selbst nicht als Akteur im Ukraine-Konflikt, weshalb die jüngste Verlängerung der EU-Sanktionen von Moskau auch als „unlogisch“ bezeichnet wird. Da die Umsetzung des Ukraine-Friedensplanes aus Moskauer Perspektive nur von der Kiewer Regierung abhängig sei, könne Russland ebenso wenig wie Deutschland oder Frankreich einen Punkt der Minsker Vereinbarungen erfüllen. Diese Sichtweise ist der Kern einer von vielen russischen Politikern und Militärs artikulierten Argumentation, die von einer Isolation Russlands in Europa spricht und die Ukraine-Krise in den Hintergrund anderer Konfliktherde zu rücken versucht.

Die Aufstockung der NATO-Truppen in Osteuropa dient den russischen Vertretern als Beweis für die westlichen Isolationsversuche, weshalb Moskau zu entsprechenden Gegenmaßnahmen an seiner Westgrenze gezwungen sei. Trotzdem gibt sich die russische Führung offen für einen Dialog „auf gleicher Augenhöhe“, da eine Lösung der aus seiner Sicht vorrangigen Probleme wie Terrorismus und Migration nur unter Einbeziehung Russlands möglich sei. Als Beleg dafür wird stets der Einsatz russischer Truppen in Syrien angeführt.

Eine Isolation erfährt Russland derzeit vor allem auf wirtschaftlicher Ebene, weshalb es an einer Mobilisierung des Normandie-Formats und der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen interessiert sein müsste. In diesem Zusammenhang kommt auch seine ambivalente Haltung gegenüber den Separatistengebieten zum Vorschein. Diese könnten sich ohne Unterstützung Russlands, das zum Beispiel 70 Prozent des BIP der Volksrepublik Donezk trägt, nicht halten. Der Anteil soll jedoch nach Möglichkeit auf 30 Prozent gesenkt werden.

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber und Hersteller:

Republik Österreich/
Bundesministerium für
Landesverteidigung und
Sport
Roßauer Lände 1
1090 Wien

Redaktion:

Landesverteidigungs-
akademie Wien
Institut für Friedens-
sicherung und Konflikt-
management
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Copyright:

© Republik Österreich/
Bundesministerium für
Landesverteidigung und
Sport / Alle Rechte
vorbehalten

Periodikum der Landesverteidigungs- akademie

Juli 2016



An einen Anschluss oder eine Anerkennung wird aber nicht gedacht. Diese zweideutige Politik zeigt sich auch daran, dass Moskau einerseits an der ökonomischen Belebung des Donbass interessiert ist, aber andererseits den Export von Waren aus diesem Gebiet durch die Forderung nach ukrainischen Zollpapieren erheblich erschwert.

Die anhaltende schwere Wirtschaftskrise in Russland hielt Moskau jedoch nicht davon ab, sich in ein weiteres Sanktionsgeflecht mit der Ukraine zu verstricken. So reagierte es auf die teilweise bereits im Jahre 2015 verhängten Sanktionen der Ukraine und das Inkrafttreten des Freihandelsabkommens mit entsprechenden Gegenmaßnahmen. Damit nimmt Moskau eine weitere Schwächung der eigenen Wirtschaft und Härten gegenüber der krisengeschüttelten russischen Bevölkerung in Kauf.

Ukraine mit sich selbst schwer beschäftigt

Der Sanktionskrieg zwischen Moskau und Kiew verschärft nicht nur den Konflikt zwischen beiden Seiten, sondern belastet die Ukraine wirtschaftlich enorm. Dieser harte Kurs gegenüber Russland verschafft der Kiewer Führung jedoch auch die Möglichkeit, von den schweren innenpolitischen Problemen abzulenken.

So wurden die hohen Erwartungen der Bevölkerung nach der Revolution von 2014 enttäuscht, Präsident Poroschenko konnte den versprochenen Reformplan nicht umsetzen. Ministerpräsident Jazenjuk wurde in einer mehrmonatigen Informationskampagne dafür verantwortlich gemacht und trat im April 2016 zurück. Die darauffolgende Regierungsumbildung brachte bislang jedoch eher einen Austausch von Gesichtern als einen Wechsel des politischen Programmes mit sich. Die sich auf wirtschaftliche und politische Regionaleliten stützende Kiewer Zentralregierung hat nicht an Durchschlagskraft gewonnen. Postenschacher, Schattenwirtschaft und ein Skandal um die sogenannten „Schwarzen Kassen“ der Partei der Regionen bestimmen den gesellschaftlichen Diskurs.

Die aktuellen Vorgänge lassen die ohnehin schwache Identifikation der Bevölkerung mit den politischen Parteien noch geringer werden. Einzelne Persönlichkeiten, wie die jüngst von Russland freigelassene und nunmehr politisch aktive Pilotin Nadeschda Sawtschenko, werden hingegen zu Hoffnungsträgern stilisiert. Doch auch wenn die Hoffnung weiterlebt, fehlt es derzeit an klaren politischen Positionen – auch in Hinblick auf die Zukunft der Separatistengebiete und das Verhältnis zum russischen Nachbarn.

Ableitungen / Empfehlungen

- Vieles deutet darauf hin, dass der Donbass bei der Ukraine verbleiben wird. Für eine Reintegration ist es erforderlich, die Minsker Vereinbarungen möglichst rasch umzusetzen und positive Impulse gegenüber der Bevölkerung im Donezbecken zu setzen.
- Die Reformvorhaben der EU in der Ukraine sollen vorrangig auf die Etablierung eines funktionierenden Staatswesens (z.B. Verwaltungsreform, Korruptionsbekämpfung) und den Kapazitätsaufbau abzielen. Dabei soll auch dem Entstehen neuer Narrative, die das Zusammenleben mit der Bevölkerung im Donbass und die Beziehungen mit dem Nachbarn Russland vergiften, durch offene Diskurse begegnet werden.
- Die Rolle und der Kooperationswille Russlands sollen an konkreten Schritten gemessen werden (Umsetzung der Minsker Vereinbarungen) und die Sanktionen gegenüber Moskau entsprechend angepasst werden. Kompromissvorschläge gegenüber dem Kreml beinhalten allerdings die Gefahr, als Schwäche ausgelegt zu werden.
- Eine UN-Mission ist weiterhin nicht zu erwarten, daher ist der OSZE-Einsatz vermehrt zu unterstützen. Eine mit Pistolen bewaffnete OSZE-Mission ergäbe aber keinen Sinn, da sie keinen Schutz der Special Monitoring Mission, kein erhöhtes Durchsetzungsvermögen und keine zusätzliche Lösungskapazität bringen würde.

Hinweis: Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder.

IFK Monitor
Juli 2016