

Ukraine: Konfliktdimensionen und der internationale Beitrag zur Konfliktbearbeitung

Andreas Wittkowsky

Am 1. Dezember 2014 hat die EU-Beratungsmission (EUAM) als zweite internationale Zivilmission ihre Tätigkeit in der Ukraine aufgenommen. Deren Beitrag zur Konflikttransformation hängt ab von ihrer Einbettung in einen umfassenden strategischen Ansatz, der die beiden Konfliktdimensionen in der Ukraine abdeckt: Eine interne „*Maidan*-Dimension“, die eine gesellschaftliche Auseinandersetzung um die Verfasstheit, Gouvernanz und außenpolitische Orientierung des Landes betrifft. Und eine hauptsächlich externe „Destabilisierungs-Dimension“, die im Wesentlichen von der russischen Hegemonialpolitik bestimmt wird. Deshalb gilt es, einerseits den Reformprozess zugunsten einer inklusiven, rechtsstaatlich verfassten Gesellschaft zu unterstützen, andererseits die Resilienz der Ukraine zu stärken.

Bereits seit März 2014 beobachtet die *Special Monitoring Mission* (SMM) der OSZE die Lage in der Ukraine; seit September überwacht sie den in Minsk vereinbarten Waffenstillstand. Die *EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine* (EUAM) wurde im Juli 2014 mandatiert, die Ukraine bei der Konzeption und Umsetzung von Reformen im zivilen Sicherheitssektor (Polizei, Sicherheitsdienste und Justiz) zu beraten. Die beiden Mandate betreffen zwei spezielle Aspekte des Konflikts, decken aber nicht das gesamte Spektrum der beiden Konfliktdimensionen ab.¹

Maidan: Die interne Konfliktdimension

Die dreimonatigen Massenproteste auf Kiews Unabhängigkeitsplatz, dem *Maidan*, entstanden im November 2013 als Reaktion auf die Entscheidung des damaligen Präsidenten Janukowitsch, die Unterzeichnung des mit der EU verhandelten Assoziierungsabkommens auszusetzen. Das Abkommen war aber nur der Auslöser, das politische Symbol, um eine Alternative zu stetig wachsender Kleptokratie, Behördenwillkür und

¹ Vgl. Andreas Wittkowsky, Anna Kadar: Die OSZE und der Waffenstillstand in der Ukraine: Vermitteln, Beobachten, Überwachen. Berlin, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, ZIF kompakt, Oktober 2014.
Zum Mandat der EUAM vgl. Council Decision 2014/486/CFSP, 22.07.2014.

Nepotismus einzufordern. In den Regionen wurde ebenfalls zur Unterstützung des *Maidan* demonstriert – auch in der Ostukraine. Dort war die Zustimmung jedoch schwächer und auch skeptisch hinsichtlich jeglicher nationalistischer Aspekte. Doch selbst in den Hochburgen des aus Donezk stammenden Präsidenten war die Frustration über seine Politik gestiegen.

Die Auseinandersetzungen eskalierten zunächst durch unverhältnismäßige Polizeieinsätze, regierungsfreundliche Schlägertrupps und einen gewaltbereiten Kern von Demonstranten², Anfang 2014 dann durch den Schusswaffeneinsatz der Sicherheitskräfte. Dabei kamen mehrere Polizisten und über 100 Demonstranten ums Leben. Ein Vermittlungsversuch der Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens am 21. Februar führte nicht zum Ende der Proteste, und der Präsident ergriff noch am selben Abend die Flucht. Nun kam ein Prozess zum Abschluss, der schon in den Vorwochen eingesetzt hatte: Das Präsident verlor auch seine bisherige Unterstützung im Parlament, das ihn für abgesetzt erklärte und eine Übergangsregierung ernannte.

Mit dem Sieg Petro Poroschenkos bei den Präsidentschaftswahlen im Mai und der Regierungsbildung nach den Parlamentswahlen im Oktober 2014 hat die „dramatische Phase“ des *Maidan* – die Zeit der Demonstrationen auf der Straße – ihren Abschluss gefunden. Nun gilt es, die tiefer liegenden Konfliktursachen zu bearbeiten, indem legitime staatliche Institutionen und ein rechtsstaatlicher Rahmen geschaffen werden, die politische und ökonomische Freiheiten gewähren und sichern.

Destabilisierung: Die externe Konfliktdimension

Obwohl im Westen und im Osten der Ukraine seit der 1991 erreichten Unabhängigkeit unterschiedliche politische Einstellungen vorherrschten, fand die Annäherung an die EU über die Jahre hinweg auch im Osten mehr Zuspruch.

Unproblematisch war auch das Nebeneinander von Russisch und Ukrainisch im gesellschaftlichen Alltag. Gerade im schwerindustriellen Osten wurden allerdings jene Erwartungen enttäuscht, die Unabhängigkeit brächte schnelle Wohlstandsgewinne. Auch der ukrainische Staat wurde selten als positiv im Sinne eines bürgerorientierten Dienstleisters erlebt. Dennoch wuchs hieraus kein Separatismus. Selbst auf der autonomen Krim belegten Meinungsumfragen, dass die Bevölkerungsmehrheit keinen Anschluss an Russland forderte.

Deshalb musste der Separatismus auf der Krim und im Donbass ab Februar 2014 systematisch geschaffen werden – teilweise durch lokale, viel entscheidender aber durch russische Akteure.³ Der Parlamentsumsturz auf der Krim, das hastig anberaumte Unabhängigkeitsreferendum (über dessen Wahlbeteiligung und Ergebnisse keine belastbaren Daten vorliegen) und der Anschluss der Krim durch Russland im März 2014 wären ohne den planvollen Einsatz ungekennzeichneter russischer Einheiten nicht möglich gewesen.

Auch in der Ostukraine eskalierte die Situation erst, als irreguläre Kämpfer über die russische Grenze einsickerten und zunehmend über schwere Bewaffnung verfügten. Ihre prominentesten Führungsfiguren stammten aus der Russischen Föderation und hatten enge Verbindungen zu dortigen Sicherheitsstrukturen. Deshalb handelt es sich auch eher um „para-russische“ als um pro-russische Kämpfer. Nur eine Minderheit der Bevölkerung empfindet sie mit offenen Armen. Durch die folgenden willkürlichen Übergriffe, Überfälle und Zwangsrekrutierungen dieser Kämpfer verloren sie weiter an Zustimmung. Ihre drohende Niederlage infolge der ukrainischen „Anti-Terror-Operation“ wurde abermals nur durch den Einsatz ungekennzeichneter russischer Einheiten verhindert. Nach einer Eskalation der Kämpfe Ende August konnte die von der OSZE initiierte Kontaktgruppe am 5. September in Minsk einen Waffenstillstand vermitteln.

² Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

³ Vgl. Nikolay Mitrokhin: Infiltration, Instruktion, Invasion. Russlands Krieg in der Ukraine. OSTEUROPA 08/2014, S. 3–16; Konrad Schuller, Friedrich Schmidt: Ein offenes Staatsgeheimnis. Russlands Soldaten in der Ukraine. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.11.2014, S. 10.

Die „dramatische Phase“ der Destabilisierungs-Dimension dauert dennoch an. Der Waffenstillstand hält nicht und seine Umsetzung ist in wichtigen Aspekten ungeklärt. Die para-russischen Separatisten wollen eigene staatliche Strukturen schaffen und werden dabei weiterhin von Russland unterstützt. Andererseits haben die Schäden und Opfer der ukrainischen „Anti-Terror-Operation“ bei der Bevölkerung auch Misstrauen in die staatlichen Institutionen geschürt. Langfristig ist es deshalb eine gewaltige politische Herausforderung, die ostukrainischen Territorien wieder in den ukrainischen Staatsverband einzugliedern.

Fortschritte hängen wesentlich vom Verhalten Russlands ab, das die ungelösten Konflikte im postsowjetischen Raum inzwischen verstärkt instrumentalisiert, um die Eurasische Union als russisches Hegemonialprojekt durchzusetzen und Einfluss auf die außenpolitische Orientierung seiner Nachbarländer zu nehmen. In der Ostukraine zeichnet sich als Minimalziel die Schaffung eines weiteren „Hybridstaats“ ab, charakterisiert durch ein Nebeneinander de facto existierender und virtueller Staatsfunktionen („Transnistrien II“ oder „Abchasien II“ auf ukrainischem Territorium). Unter dem Schlagwort „Noworossija“ werden aber auch wesentlich weitergehende territoriale Ambitionen verfolgt.

Elemente eines umfassenden Ansatzes zur Konfliktbearbeitung

Hinsichtlich beider Konflikt-Dimensionen ist es zunächst richtig, die weitere Herausbildung einer inklusiven politischen Nation zu unterstützen, die sich nicht durch eine ethnisch-sprachliche Abgrenzung, sondern ein freiheitliches Gesellschaftsbild definiert. Die gelebte entspannte Zweisprachigkeit der Ukraine bietet hierfür gute Voraussetzungen.

Zur Transformation der *Maidan*-Dimension sind der Aufbau legitimer staatlicher Institutionen und der gesellschaftliche Ausgleich prioritär zu unterstützen. Sichtbare Erfolge in diesen Bereichen

würden positiv auf die Bevölkerung ausstrahlen und zur größeren gesellschaftlichen Kohärenz beitragen. Um die notwendige Reformagenda zu unterstützen, bieten sich drei prioritäre Ansatzpunkte an:

1. Gouvernanz | Die umfangreiche Verbesserung der Regierungsführung, die Schaffung verlässlicher rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie der Aufbau entsprechender Institutionen erfordert erhebliche finanzielle Unterstützung, fachliche Begleitung und eine kritische politische Flankierung.

2. Legitimität und Gerechtigkeit | Besonderes Augenmerk gehört den Bereichen, die für die Schaffung gesellschaftlicher Legitimität entscheidend sind: eine ausreichende soziale Absicherung der Reformfolgen, eine faire Umsetzung der Lustration, Fortsetzung einer liberalen Sprachpolitik sowie eine glaubwürdige Sicherheitssektorreform. Zu letzterem kann die EU-Beratungsmission EUAM einen wichtigen Beitrag leisten. Weiterhin sind auch die Gewaltereignisse des *Maidan* aufzuklären sowie Dialogmaßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene durchzuführen.

3. Zivilgesellschaft | Als starke lokale Kooperationspartner bieten sich die vielfältigen zivilgesellschaftlichen Initiativen an, die eine gesellschaftliche Beteiligung an den politischen Prozessen einfordern und *Watchdog*-Funktionen übernommen haben. Unterstützung verdienen auch die unabhängigen Medien sowie Initiativen, die sich dem gesellschaftlichen Ausgleich widmen. Hierzu gehören die Ansätze eines Geschichtsdialogs, der die polarisierenden Sichtweisen auf die identitätsprägenden Ereignisse der ukrainischen Zeitgeschichte kritisch hinterfragt, aber auch verbindende Elemente herausarbeitet.

Zur Transformation der Destabilisierungs-Dimension ist die Resilienz der Ukraine zu stärken, ohne dabei die Wechselwirkung zur *Maidan*-Dimension zu vernachlässigen, ebenfalls prioritär in drei Bereichen:



1. Internationalisierung | Im Rahmen seiner Rolle bei der Konflikteskalation hat Russland die Grundlagen des Völkerrechts, der kollektiven Sicherheitsarchitektur in Europa, aber auch seine Sicherheitsgarantien verletzt, die der Ukraine im Gegenzug zur nuklearen Abrüstung im Budapest Memorandum von 1994 gegeben wurden. Kollektive internationale Anstrengungen, den Konflikt zu lösen, sind deshalb zwingend notwendig. Gleichzeitig sind der Ukraine maximale Handlungsspielräume zu öffnen.

Neben der Beobachtermission sollte auch die Vermittlerrolle der OSZE, vor allem im etablierten Kontaktgruppenformat, weiter genutzt werden. Erfolge verspricht dies nur, wenn die Vermittlung durch starke Diplomatie und eine glaubwürdige Fortsetzung von Sanktionen unterfüttert wird.

Ein wichtiger Schritt, die Instanzen des Völkerrechts zu mobilisieren, war die Resolution der UN-Generalversammlung vom 27. März 2014, die das Krim-Referendum für ungültig erklärte und die territoriale Integrität der Ukraine bestätigte.⁴ Auch eine Anrufung des Internationalen Gerichtshofs zu den völkerrechtlichen Aspekten des Konflikts könnte sinnvoll sein.

2. Stärkung nationaler Abwehrkräfte | Dass der Konflikt nur politisch gelöst werden kann, ist ein Allgemeinplatz. Doch wurde der Ukraine ein militärischer Konflikt aufgezwungen, dem politische Mittel alleine zu wenig entgegenzusetzen. Ohne die legitime Gegenwehr wäre die Ukraine noch zu weit unvorteilhafteren politischen Kompromissen gezwungen gewesen. Deshalb sind die Abwehrkräfte ihrer zivilen Institutionen und ihrer Sicherheitskräfte zu stärken.

Eine konsequente Umsetzung der Reformen der *Maidan*-Dimension trägt hierzu bei. Im wirtschaftlichen Bereich hat dabei die Reform des Energiesektors hohe Priorität. Hier ist die außenpolitische Erpressbarkeit der Ukraine am größten. Aufgrund der politisch abgesicherten Monopolrenten, die

aus den Energieimporten gewonnen werden konnten, lagen hier bisher die größten Reformwiderstände.

Die internationale Unterstützung sollte auch Ausrüstung und Ausbildung für die ukrainischen Sicherheitskräfte umfassen, bis die Gefahr weiterer Aggressionen glaubwürdig gebannt ist. Gleichzeitig ist die ukrainische Führung von unbedachten Aktionen und alarmistischer Rhetorik abzuhalten.

3. Bürgerzentrierte Regionalpolitik | In Reaktion auf den *Maidan* ergibt sich auch die Chance, die Demokratisierung durch eine sinnvolle Dezentralisierung zu begleiten. Von einer Föderalisierung ist dringend abzuraten – sie birgt erhebliche Risiken, zur weiteren Destabilisierung instrumentalisiert zu werden. (Nicht umsonst hat Russland seine diesbezüglichen eigenen Arrangements rückgängig gemacht). In der Ostukraine werden die staatlichen Institutionen auch an effektiven Maßnahmen des Wiederaufbaus gemessen werden. Zu den separatistischen Gebieten wird die ukrainische Regierung bis auf weiteres kaum Zugang haben. Hier ist die Herausforderung, die individuellen staatsbürgerlichen Rechte der Bevölkerung zu wahren – auch, was Sozial- und Kompensationsleistungen betrifft. Letztlich geht es darum, einem weiteren Vertrauensverlust entgegenzuwirken und sich Optionen für den künftigen politischen Prozess zu erhalten.

Die internen und externen Herausforderungen des Ukraine-Konflikts sind gewaltig. Die Konfliktbearbeitung erfordert ein geschlossenes, konsequentes Vorgehen der EU und des Westens. Ein erfolgreicher Beitrag der Zivilmissionen hängt wesentlich davon ab, wie sie in den hier skizzierten umfassenden Ansatz eingebettet werden.

Dr. Andreas Wittkowsky ist Leiter des BMZ-geförderten Projekts „Frieden und Sicherheit“ und Koordinator der AG Vernetztes Handeln im ZIF.

⁴ Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014: Territorial integrity of Ukraine. A/Res/68/262,

