



## Das Minsk-Paket und die Rolle der OSZE:

### Waffenstillstand, Waffenabzug und politischer Prozess

Am 12. Februar 2015 einigten sich die Präsidenten Frankreichs, Russlands und der Ukraine sowie die deutsche Bundeskanzlerin in Minsk auf ein Maßnahmenpaket („Minsk-Paket“), das den im September 2014 ebenfalls in Minsk getroffenen Kontaktgruppen-Vereinbarungen zur Befriedung der Ostukraine Geltung verschaffen soll.<sup>1</sup> Am 12. März 2015 wurde das Mandat der *OSCE Special Monitoring Mission (SMM) Ukraine* um ein weiteres Jahr verlängert. Dieses *ZIF kompakt* umreißt die 13 Punkte des Minsk-Pakets und die Rolle der OSZE bei ihrer Umsetzung. Zum einen umfasst diese die Beobachtung der militärischen Aspekte, zum anderen die Unterstützung der drei miteinander verschränkten Phasen des politischen Prozesses, der eine nachhaltige Lösung des Konflikts bis Ende 2015 zum Ziel hat.

### OSZE-Beobachtung von Waffenstillstand und Waffenabzug

Das nach langer Verhandlungsnacht am 12. Februar vereinbarte Minsk-Paket (siehe Anhang) legt einen Waffenstillstand fest, der zum 15. Februar 00:00 Uhr „strikt“ einzuhalten gewesen wäre. Innerhalb von 14 Tagen hätte dann der Abzug schwerer Waffen von der Kontaktlinie zwischen den Konfliktparteien erfolgen sollen, bis zum fünften Tag nach dem Waffenabzug ein vollständiger Austausch von Gefangenen und Geiseln. Auch der Abzug aller ausländischen bewaffneten Kräfte, Ausrüstungen und Söldner wurde – wie schon in den Minsker Kontaktgruppen-Vereinbarungen vom September 2014 – erneut vereinbart. Zudem sind alle illegalen Gruppen zu entwaffnen. Für die humanitäre Hilfe ist „auf Grundlage eines internationalen Mechanismus“ ein ungefährdeter Zugang zu Hilfebedürftigen zu gewährleisten.

Zunächst drohte das Maßnahmenpaket schon an seinem ersten Punkt zu scheitern – und diese Gefahr ist nicht vorüber. Der Angriff auf den von ukrainischen Truppen gehaltenen Brückenkopf in Debalzewe wurde auch nach dem 15. Februar mit unverminderter Härte fortgesetzt. Erst als sich die Ukrainer am 18. Februar zurückzogen, ebnten die Kämpfe ab. Doch auch einen Monat nach dem Minsk-Paket wird weiterhin mit wechselnder Intensität gegen den Waffenstillstand verstoßen. Beide Seiten haben aber inzwischen – wenn auch mit deutlicher Verspätung – den Abzug der schweren Waffen eingeleitet.

Waffenstillstandsregime und Waffenabzug sind – wie ebenfalls im September 2014 festgelegt – durch die OSZE zu überwachen. Am 12. März 2015 wurde das Mandat der SMM um ein weiteres Jahr bis zum 31. März 2016 verlängert. Die Mission soll von 500 auf bis zu 1.000 Beobachter aufgestockt werden. Bisher bleibt aber ihr Zugang zum Konfliktgebiet beschränkt. Auch die von den Konfliktparteien zur Verfügung gestellten Informationen sind vor allem von Seiten der von Russland unterstützten Kämpfer unzureichend. Die SMM kann deshalb gegenwärtig nicht bestätigen, dass der Waffenabzug nachhaltig geschieht und keine bloße Umgruppierung der Kräfte stattfindet.<sup>2</sup>

### OSZE-Vermittlung im politischen Prozess

Der politische Teil des Minsk-Pakets legt die fortgesetzte Vermittlertätigkeit der OSZE im Rahmen ihres Vorsizes der Trilateralen Kontaktgruppe fest. Deren Mitglieder sind die OSZE (mit Botschafterin Heidi Tagliavini als Vertreterin des OSZE-Vorsizes), Russland und die Ukraine. Zusätzlich nehmen Vertreter jener „bestimmten Regionen“ der Oblaste Donezk und Luhansk teil, die sich nicht mehr unter Kontrolle der ukrainischen Regierung befinden. Da hier unter Beteiligung Russlands die wesentliche Abstimmung zwischen der ukrainischen Regierung und den Vertretern der „bestimmten Regionen“ erfolgt, soll die Kontaktgruppe ihre Arbeit intensivieren und Arbeitsgruppen zur Umsetzung des Maßnahmenpakets einsetzen. Der politische Prozess lässt sich in drei miteinander verschränkte Phasen gliedern, deren angestrebte Umsetzung bis Ende 2015 höchst ehrgeizig ist.

<sup>1</sup> Übersicht und deutsche Übersetzung der Originaldokumente in: Andreas Wittkowsky, Anna Kadar: Die OSZE und der Waffenstillstand in der Ukraine: Vermitteln, Beobachten, Überwachen, ZIF kompakt, Oktober 2014, <http://tinyURL.com/ZIF-kompakt-OSZE-Ukraine>.

<sup>2</sup> Die täglichen Berichte der *OSCE SMM Ukraine* finden sich hier: <http://www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates>.

**1. Lokalwahlen und Interims-Selbstverwaltung** | In der ersten Phase soll parallel zum Waffenabzug ein Dialog beginnen, der die Modalitäten von Lokalwahlen in den „bestimmten Regionen“ und der darauffolgenden Interims-Verwaltung festlegen soll. Die Wahlen sollen noch 2015 stattfinden. Grundlage ist das infolge des Minsker Protokolls vom 5. September 2014 verabschiedete ukrainische Gesetz „Über die Interims-Ordnung der lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk“. Innerhalb von 30 Tagen nach Unterzeichnung des Minsk-Pakets hatte das ukrainische Parlament (*Werchowna Rada*) den genauen territorialen Geltungsbereich dieses Gesetzes zu beschließen; dies geschah am 17. März 2015 auf Grundlage eines Entwurfs des ukrainische Präsidenten.

Zudem sollen die abgebrochenen wirtschaftlichen Beziehungen über die Kontaktlinie hinweg wieder aufgenommen werden, insbesondere die Renten- und Einkommenstransfers. Im Gegenzug sollen Rechnungen für Versorgungsleistungen beglichen und Steuern gezahlt werden. Nach Möglichkeit soll dazu ein internationaler Unterstützungsmechanismus geschaffen werden.

**2. Verfassungsreform und Statusgesetzgebung** | Die zweite Phase sieht eine Verfassungsreform in der Ukraine bis Ende 2015 vor. Deren Schlüsselement ist eine Dezentralisierung. Die neue Verfassung soll eine Bezugnahme auf die „Besonderheiten“ der „bestimmten Regionen“ enthalten, die vorher mit deren Vertretern vereinbart wurde. Zudem ist der besondere Status dieser Regionen gesetzlich dauerhaft zu regeln. Dabei sollen vor allem folgende Rechte der „bestimmten Regionen“ gesichert werden:

- Amnestie für alle Beteiligten an den gewaltsamen Auseinandersetzungen;
- Sprachliche Selbstbestimmung;
- Beteiligung der lokalen Selbstverwaltung an der Berufung von Staatsanwälten und Richtern;
- Möglichkeit von Vertragsbeziehungen zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten zwischen Zentralregierung und Selbstverwaltungsorganen;
- Unterstützung durch die Zentralregierung bei der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung;
- Beistand der Zentralregierung zur grenzüberschreitenden Kooperation der Regionen mit Regionen Russlands;
- Aufbau einer Volksmiliz in Verantwortung der lokalen Selbstverwaltungsorgane;
- Absicherung der Vollmachten der gewählten und berufenen lokalen Würdenträger.

**3. Kontrolle über die ukrainische Staatsgrenze** | In der dritten Phase, die mit den Lokalwahlen beginnt und der umfassenden politischen Einigung endet, soll die ukrainische Regierung die volle Kontrolle über die Staatsgrenze im Konfliktgebiet wiedererlangen. Voraussetzung hierfür ist aber der Abschluss der Verfassungsreform – und deren Bestimmungen zur Dezentralisierung müssen die „Besonderheiten“ berücksichtigen, die „in Absprache und im Einvernehmen mit den Vertretern“ der „bestimmten Regionen“ getroffen werden.

## Bewertung und Ausblick

Im ersten Monat der Gültigkeit des Minsk-Pakets lag das Augenmerk vor allem auf den militärischen Aspekten. Die anhaltenden Brüche der Waffenstillstandsvereinbarung, kombiniert mit neuen Eskalationsdrohungen, haben auch den Zeitplan des gesamten Maßnahmenpakets in Verzug gebracht.

Der politische Prozess birgt allerdings ebenfalls erhebliche Herausforderungen. Insbesondere dort, wo das Einvernehmen der Vertreter der „bestimmten Regionen“ der Ostukraine gefordert ist, haben diese Hebel für politische Blockaden. So sind bei den Lokalwahlen Auseinandersetzungen über die Frage zu erwarten, ob und wie Binnenflüchtlinge außerhalb der „bestimmten Regionen“ das Wahlrecht wahrnehmen können, welche Parteien und Kandidaten zugelassen werden und ob Wahlkampf und Wahldurchführung frei und fair sind. In der zweiten und dritten Phase sind die konkrete Ausgestaltung der Dezentralisierung in der ukrainischen Verfassung und die folgende Statusgesetzgebung neuralgische Punkte. Hinzu kommt die Frage, wer als legitimer Vertreter der „bestimmten Regionen“ akzeptiert wird.

Die OSZE wird diesen Prozess innerhalb und außerhalb der Kontaktgruppe nur dann erfolgreich voranbringen können, wenn er durch beharrliche diplomatische Aktivitäten und politischen Druck begleitet wird. Die europäische Ent- und Geschlossenheit, die beschlossenen Sanktionen bis zum erfolgreichen Abschluss des Prozesses aufrecht zu erhalten, gehören dazu.

## Anhang: Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, 12. Februar 2015

1. Sofortiger und umfassender Waffenstillstand in einzelnen Regionen der ukrainischen Oblaste Donezk und Luhansk und ihre strikte Einhaltung ab 00:00 Uhr Kiewer Zeit am 15. Februar 2015.

2. Abzug aller schwereren Waffen beider Seiten um die gleiche Entfernung zur Schaffung einer Sicherheitszone von mindestens 50 km Breite für Artilleriesysteme der Kaliber 100 und größer, einer Sicherheitszone von 70 km Breite für Mehrfach-Raketenwerfer [MLRS] und 140 km Breite für Mehrfach-Raketenwerfer der Typen „Tornado-S“, Uragan, Smerch und für taktische Raketensysteme (Totschka, Totschka U):

- für die ukrainischen Truppen: von der faktischen Kontaktlinie;
- für die bewaffneten Verbände einzelner Regionen der ukrainischen Oblaste Donezk und Luhansk: von der im Minsker Memorandum vom 19. September 2014 festgelegten Kontaktlinie.

Der Abzug der oben beschriebenen schweren Waffen soll spätestens am zweiten Tag des Waffenstillstands beginnen und innerhalb von 14 Tagen beendet sein.

Diesem Prozess wird die OSZE mit Unterstützung der Trilateralen Kontaktgruppe beistehen.

3. Gewährleisten eines effektiven Monitorings und Überprüfens des Waffenstillstandsregimes und des Abzugs schwerer Waffen durch die OSZE ab dem ersten Tag des Abzugs unter Verwendung aller notwendigen technischen Mittel, einschließlich von Satelliten, Drohnen, Radarsystemen etc.

4. Am ersten Tag nach dem Abzug Einsetzen eines Dialogs über die Modalitäten von Lokalwahlen im Einklang mit der ukrainischen Gesetzgebung und dem Gesetz der Ukraine „Über die Interims-Ordnung der lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk“ sowie über die zukünftige Verwaltung dieser Regionen auf Grundlage des erlassenen Gesetzes.

Unverzügliche, nicht später als 30 Tage nach Unterzeichnung des vorliegenden Dokuments, Annahme einer Entschliebung der *Werchowna Rada* der Ukraine, die den territorialen Geltungsbereich des besonderen Regimes bestimmt, das im Gesetz der Ukraine „Über die Interims-Ordnung der lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk“ auf Grundlage der Bestimmungen des Minsker Memorandums vom 19. September 2014 geregelt ist.

5. Gewährleisten von Begnadigung und Amnestie durch Inkraftsetzung eines Gesetzes, das Verfolgung und Bestrafung von Personen in Verbindung mit den Ereignissen verbietet, die in bestimmten Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk stattfanden.

6. Gewährleisten der Entlassung und des Austauschs aller Geiseln und ungesetzlichen Gefangenen auf Grundlage des Prinzips „alle gegen alle“. Dieser Prozess soll spätestens am fünften Tag nach dem Abzug beendet sein.

7. Gewährleisten des ungefährdeten Zugangs, der Auslieferung, Lagerung und Verteilung von humanitärer Hilfe für Bedürftige auf der Grundlage eines internationalen Mechanismus.

8. Definition der Modalitäten der vollen Wiederaufnahme der sozio-ökonomischen Verbindungen, einschließlich der Sozialtransfers wie Rentenzahlungen und andere Zahlungen (Transfers und Einkommen, rechtzeitige Zahlung aller kommunalen Rechnungen, Wiedereinrichtung der Besteuerung innerhalb des Rechtsrahmens der Ukraine).

Zu diesem Ziel wird die Ukraine die Kontrolle über das Segment ihres Banksystems in den vom Konflikt betroffenen Regionen wiederherstellen und nach Möglichkeit ein internationaler Mechanismus geschaffen werden, der solche Transfers erleichtert.

9. Wiederherstellung der vollen Kontrolle der Staatsgrenze durch die ukrainische Regierung im gesamten Konfliktgebiet, beginnend am ersten Tag nach den Lokalwahlen bis zu einer umfassenden politischen Einigung (Lokalwahlen in einzelnen Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk auf Grundlage des ukrainischen Rechts und einer Verfassungsreform) bis Ende 2015, vorausgesetzt dass Punkt 11 in Absprache und im Einvernehmen mit den Vertretern bestimmter Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe erfüllt ist.

10. Abzug aller ausländischen bewaffneten Kräfte, militärischer Ausrüstung und Söldner vom Territorium der Ukraine unter Beobachtung der OSZE. Entwaffnung aller illegalen Gruppen.

11. Durchführen einer Verfassungsreform in der Ukraine mit dem Ziel des Inkrafttretens einer neuen Verfassung bis Ende 2015, die als Schlüsselement eine Dezentralisierung enthält (unter Berücksichtigung der Besonderheiten bestimmter Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk, die mit den Vertretern dieser Regionen vereinbart wurde), sowie die Annahme einer dauerhaften Gesetzgebung zum besonderen Status einzelner Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk in Einklang mit den in der Fußnote aufgeführten Maßnahmen, bis Ende 2015.<sup>1</sup> [siehe Fußnote]

12. Fragen, die die Lokalwahlen auf Grundlage des Gesetzes der Ukraine „Über die Interims-Ordnung der lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk“ betreffen, werden mit den Vertretern bestimmter Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe diskutiert und vereinbart. Die Wahlen werden im Einklang mit den einschlägigen OSZE-Standards durchgeführt und von OSZE-ODIHR beobachtet.

13. Intensivieren der Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe einschließlich der Einrichtung von Arbeitsgruppen zur Umsetzung der relevanten Aspekte der Minsker Vereinbarung. Diese werden die Zusammensetzung der Trilateralen Kontaktgruppe reflektieren.

Die Teilnehmer der Trilateralen Kontaktgruppe:

Botschafterin Heidi Tagliavini [Unterschrift]

Zweiter Präsident der Ukraine L. D. Kutschma [Unterschrift]

Botschafter der Russischen Föderation in der Ukraine M. Ju. Surabow [Unterschrift]

A. V. Sachartschenko [Unterschrift]

I. V. Plotnizki [Unterschrift]

[ohne Datumsangabe, unterzeichnet am 12. Februar 2015]

#### [Fußnote zu Punkt 11:]

<sup>1</sup> Solche Maßnahmen sind, im Einklang mit dem Gesetz „Über die besondere Ordnung der lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk“, die folgenden:

- Befreiung von Bestrafung, Verfolgung und Diskriminierung für Personen, die an den Ereignissen in bestimmten Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk beteiligt waren;
- Recht auf sprachliche Selbstbestimmung;
- Beteiligung der lokalen Selbstverwaltungsorgane an der Berufung der Leiter der Staatsanwaltschaften und Gerichte in bestimmten Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk;
- Möglichkeit der Zentralregierung, mit den verantwortlichen lokalen Selbstverwaltungsorganen Vereinbarungen zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung bestimmter Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk zu schließen;
- Der Staat gewährt Unterstützung zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk;
- Beistand der Zentralregierung zur grenzüberschreitenden Kooperation bestimmter Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk mit Regionen der Russischen Föderation;
- Aufbau von Einheiten der Volksmiliz auf Grundlage der Entscheidung der örtlichen Räte mit dem Ziel der Unterstützung der öffentlichen Ordnung in bestimmten Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk;
- Die Vollmachten von Abgeordneten der lokalen Räte und von offiziellen Würdenträgern, die bei vorgezogenen Wahlen gewählt wurden und durch die *Werchowna Rada* der Ukraine im Rahmen dieses [in Punkt 11 genannten] Gesetzes bestätigt wurden, können nicht vorzeitig aufgehoben werden.

\*\*\*\*\*

Inoffizielle Übersetzung des Autors auf Grundlage des russischsprachigen Originals: <http://www.osce.org/cio/140156>;  
und der englischen inoffiziellen Übersetzung des französischen Präsidialamtes:  
<http://www.elysee.fr/declarations/article/package-of-measures-for-the-implementation-of-the-minsk-agreements/>.