



Blauhelmig, aber nicht blauäugig: Zum Nutzen eines UN-Friedenseinsatzes in der Ukraine

Andreas Wittkowsky

Am 11. Juni 2018 trafen sich die Außenminister Deutschlands, Frankreichs, Russlands und der Ukraine in Berlin im Normandie-Format. Erstmals stand in dieser Runde ein möglicher Blauhelmeinsatz in der Ukraine auf der Tagesordnung. Gegenwärtig ist die zivile Beobachtungsmission der OSZE mit der Aufgabe betraut, die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zur Befriedung der Ostukraine von 2014/2015 zu überwachen.¹ Doch schon im Frühjahr 2015 schlug der ukrainische Präsident Poroschenko einen Blauhelmeinsatz der Vereinten Nationen (UN) vor. Im Herbst 2017 erwärmte sich auch Russlands Präsident Putin für diese Idee. Das Problem: die jeweiligen Vorstellungen widersprechen sich weitgehend. Tatsächlich könnten UN-Blauhelme zur Konfliktlösung beitragen, wenn sie den in Minsk vereinbarten politischen Prozess voranbringen. Ein breiteres Mandat ist dazu eher geeignet.

Am 12. Februar 2015 unterzeichneten Vertreter der OSZE, Russlands und der Ukraine das Minsker Maßnahmenpaket („Minsk II“), das zuvor im sog. „Normandie-Format“ durch die deutsche Bundeskanzlerin, die Präsidenten Frankreichs, Russlands und der Ukraine ausgehandelt worden war. Die bereits in der Ukraine tätige zivile OSZE-Beobachtungsmission wurde damit betraut, die Umsetzung zu überwachen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bekräftigte das Maßnahmenpaket am 17. Februar 2015.²

Wie schon die im Vorherbst geschlossenen Minsk-I-Dokumente führte auch Minsk II nicht zum Ende der Kämpfe. Die von Russland gestützten Separatisten³ eroberten zunächst noch den Verkehrsknoten Debalzewe und verlagerten damit die De-facto-Kontaktklinie zu ihren Gunsten. Seitdem ist der Konflikt weitgehend ein Stellungskrieg. Nach wie vor kommt es fast täglich zu schwerem Beschuss. Bis heute hat der Konflikt über 10.000 Todesopfer gefordert, rund die Hälfte Zivilisten. Die OSZE-Beobachter nehmen ihr Mandat in

¹ Die Minsker Vereinbarungen der Trilateralen Kontaktgruppe bestehen aus dem Protokoll vom 05.09.2014 und dem Memorandum vom 19.09.2014 („Minsk I“) und dem Maßnahmenpaket vom 12.02.2015 („Minsk II“); vgl. Andreas Wittkowsky: Die OSZE und der Waffenstillstand in der Ukraine: Vermitteln, Beobachten, Überwachen. ZIF kompakt, 24.10.2014; Das Minsk-Paket und die Rolle der OSZE: Waffenstillstand, Waffenabzug und politischer Prozess. ZIF kompakt, 19.03.2015.

² Resolution 2202 (2015) adopted by the Security Council, 17.02.2015, S/RES/2202 (2015).

³ 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.

einem nicht befriedeten Konflikt wahr und sind entsprechenden Gefährdungen ausgesetzt – schwerem Beschuss, Minen und individuellen Bedrohungen.

Auch die übrigen in Minsk verabredeten Maßnahmen wurden kaum umgesetzt. Das ukrainische Parlament hat den separatistischen Gebieten einen vorübergehenden Sonderstatus verliehen und es gab einige Gefangenaustausche. Doch der politische Prozess, der die Wiedereingliederung der Gebiete und die Wiederherstellung der ukrainischen Kontrolle über die Grenze zu Russland zum Ziel hat, liegt auf Eis.

Der ukrainische Vorschlag: Minsk robust durchsetzen

Schon am 30. März 2015 schrieb der ukrainische Präsident Poroschenko an den UN-Sicherheitsrat mit dem Anliegen, unverzüglich einen UN-Einsatz vorzubereiten. Da die OSZE-Beobachtungsmission als strikt zivile Mission nicht über die Mittel verfüge, die Einhaltung der Minsker Vereinbarungen zu gewährleisten, sei ein unterstützender Blauhelmeinsatz notwendig.⁴

Die Wortwahl machte deutlich, was sich die Ukraine erhoffte: eine stärkere Einbindung der Vereinten Nationen (und damit eine weitere Internationalisierung der Konfliktbearbeitung) sowie eine Mission mit robustem Mandat, die eine Umsetzung der Minsker Vereinbarungen „gewährleisten“ könne. Diesem Zweck dienten auch zwei weitere Vorschläge der Ukraine seinerzeit: eine EU-Polizeimission oder eine Bewaffnung der OSZE-Beobachter. Diese Ideen stießen auf wenig Zustimmung – nicht nur bei den anderen Konfliktparteien, sondern auch bei EU und OSZE.

Im Herbst 2017 kündigte Poroschenko an, das Thema Blauhelmeinsatz in die UN-Generalversammlung zu tragen. Dort konnte die Ukraine mit anderen politischen Kräfteverhältnissen als im Sicherheitsrat rechnen. Am 27. März 2014, nach den von Russland unterstützten „Unabhängigkeitsreferenden“ auf der Krim, hatte die Generalversammlung die Souveränität der Ukraine mit überwältigender Mehrheit bestärkt und die

Referenden für „ungültig“ erklärt; diese wären keine völkerrechtliche Grundlage für eine Statusänderung der Krim.⁵

Der russische Vorschlag: Den Konflikt einfrieren

In dieser Situation nahm der russische Präsident Putin den Ball auf. Am 5. September 2017 kündigte er an, einen eigenen Resolutionsentwurf für eine Blauhelmission in der Ukraine in den Sicherheitsrat einzubringen. Der russische Vorschlag wich deutlich vom ukrainischen ab. Vor allem sah er einen sehr beschränkten Einsatz der Blauhelme vor. In Absprache mit den Führern der Separatisten sollten sie ausschließlich an der Kontaktlinie, zum Schutz der OSZE-Beobachter eingesetzt werden.

Auch bei diesem Vorschlag waren die Intentionen erkennbar: Zunächst nahm er den Ukrainern in der Generalversammlung den Wind aus den Segeln. Zweitens wären die „Volksrepubliken“ als Verhandlungspartner aufgewertet worden. Dies ist schon seit längerem Interesse Russlands, das seine Beteiligung an dem Konflikt als Partei weiterhin bestreitet und auch anstrebt, dass die Ukraine die Separatisten als Konfliktpartei auf Augenhöhe akzeptiert. Und drittens wären die OSZE-Beobachter im übrigen Teil der separatistischen Gebiete ungeschützt geblieben, mit vorausehbar negativen Folgen für ihre Bewegungsfreiheit.

Auf der Suche nach Kompromissen

Die westlichen Staaten betonten, dass ein Einverständnis der Ukraine Voraussetzung für ein jegliches UN-Mandat sei. Doch setzte sich der Wunsch durch auszuloten, ob sich ein tragfähiger Kompromiss finden ließe. So nahm der US-Sondergesandte für die Ukraine, Kurt Volker, den Faden mit dem zuständigen russischen Präsidentenberater, Wladislaw Surkow, auf.

Auch Deutschland nutze seine bilateralen Kanäle, die Modalitäten einer UN-Mission weiter auszuloten. Bundeskanzlerin Angela Merkel besprach das Thema zuletzt bei ihrem Besuch in Sotschi

⁴ Letter dated 30 March 2015 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council; Security Council S/2015/225.

⁵ Resolution 68/262 adopted by the General Assembly, 27.03.2014. Territorial integrity of Ukraine. A/RES/68/262.

am 18. Mai 2018, Außenminister Maas einige Tage später bei einem Besuch in der Ukraine. Am 11. Juni trafen sich dann die Außenminister des Normandie-Formats in Berlin. Das Thema Blauhelme stand hier erstmals auf der Tagesordnung.

Parallel zu den politischen Erkundungen überlegten verschiedene außenpolitische Think Tanks, wie eine Mission konkret aussehen könne. Mehrere russische Experten betonten, dass Blauhelme dazu beitragen können, den toten Punkt der Minsker Vereinbarungen zu überwinden.⁶ Sie befürworteten, das Mandat einer UN-Mission schrittweise auszuweiten. Ihr Aufgabenspektrum könnte um die politischen Aspekte von „Minsk“, um humanitäre und wirtschaftliche Fragen erweitert werden. Auch ihr Einsatzgebiet wäre nach und nach zu vergrößern. Die Überwachung des Waffenstillstands an der Kontaktlinie wäre ein Startpunkt, die Kontrolle der ukrainisch-russischen Grenze würde erst nach messbaren politischen Fortschritten erfolgen.

Demgegenüber plädierte eine detaillierte amerikanische Studie für die schnelle Entsendung einer multidimensionalen UN-Mission, die sich u.a. am Vorbild der ehemaligen UN-Übergangsverwaltung im kroatischen Ost-Slawonien (UNTAES) orientieren sollte.⁷

- Die militärische Komponente hätte demnach drei Aufgaben: (i) eine aktive Demilitarisierung, (ii) den Schutz von Zivilisten und des politischen Prozesses einschließlich von Wahlen sowie (iii) eine permanente Präsenz an der ukrainisch-russischen Grenze. Dazu sei eine Truppenstärke von mindestens 20.000 erforderlich.
- Um die öffentliche Ordnung zu sichern, wären den Blauhelmen Polizeikräfte an die Seite zu stellen – in erster Linie Einheiten der Bereitschaftspolizei. UN-Polizisten sollten aber auch die Transformation der Polizei in den separatistischen Gebieten überwachen und unterstützen.
- Die zivile Komponente solle gewährleisten, dass die in Minsk verabredeten Wahlen tatsächlich fair und frei ablaufen, könnte

aber auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den separatistischen Gebieten unterstützen.

Konsens bestand, dass vor allem bündnisfreie Staaten als Truppensteller in Frage kommen – Finnland, Österreich, Schweden, die Schweiz, möglicherweise auch Serbien, Pakistan oder China. Einige russische Autoren warfen aber die Frage auf, ob Russland nicht an der Mission beteiligt sein sollte. Sein Einfluss auf den Konflikt sei unbestreitbar und es wäre deshalb besser, das Land einzubinden.

Die UN-Flagge als Exit-Option

Auch Blauhelmeinsätze setzen in der Regel voraus, dass sich die Konfliktparteien vorab auf ein tragfähiges Friedensabkommen einigen. Mit den Minsker Vereinbarungen liegt ein solches Dokument eigentlich vor; es enthält alle notwendigen Elemente der Konflikttransformation – militärisch und politisch. Hätten die Unterzeichner den politischen Willen, die Vereinbarungen umzusetzen, wären die Beobachter der OSZE ausreichend.

Fehlt der Wille zum Frieden, dann geriete eine UN-Mission in das Dilemma, entweder stärker in den bewaffneten Konflikt einzugreifen – oder zu scheitern. Ein explizit friedens erzwingendes Mandat, das womöglich gegen Russland durchgesetzt werden müsste, kommt für die Ukraine nicht in Frage – abgesehen davon, dass es am russischen Veto im Sicherheitsrat scheitern würde.

Eine UN-Flagge für einen Friedenseinsatz in der Ukraine wäre aber eine politisch elegante Option, ein neues Momentum in der Konfliktlösung zu schaffen. Die Konfliktparteien könnten sich auf einen gemeinsamen Weg vorwärts einigen, ohne alte Positionen sichtbar „abräumen“ zu müssen. Dabei gilt es aber, kein neues Zwei-Ebenen-Spiel zu ermöglichen, bei dem sich Moskau aus der Verantwortung nimmt und die Separatisten die Rolle des „Störenfrieds“ weiterführen.

Die Minimalvariante eines Schutzes der OSZE-Beobachter könnte zwar kleinere Eskalationen an der Kontaktlinie abschrecken. Sie hilft aber kaum

⁶ Andrey Kortunov: The Price of Peace: The Parameters of a Possible Compromise in Donbass, 02.10.2017; Aleksej Arbatov et. al: Mir Donbassu. Konflikt na jugo-vostoke Ukrainy: kak provinutsja vpered. Rossijskaja gazeta, 15.01.2018.

⁷ Richard Gowan: Can the United Nations Unite Ukraine? Hudson Institute, Feb. 2018.

beim Beschuss mit Mörsergranaten und Raketen. Diese sind jedoch – neben Minen und Blindgängern – die größten Bedrohungen der Beobachter. Die OSZE hält die Tatsache, dass ihre Beobachter unbewaffnet sind, für den besten Selbstschutz, weil sich keine Konfliktpartei durch die Mission bedroht fühlen muss.

Vor allem aber würde eine auf den Beobachterschutz alleine zielende Blauhelmission keinen wesentlichen Impuls für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen bringen. Dagegen ist das Risiko hoch, dass sie zu einer Verfestigung der Abtrennung führt und damit einen weiteren eingefrorenen, „verschleppten“ Konflikt schafft. Von denen gibt es in der Region bereits einige (Transnistrien, Abchasien, Südossetien, Nagorny Karabach). Bei allen Unterschieden dienen diese auch als Instrument, mit denen Russland seinen Anspruch auf eine Einflussosphäre absichert. Aus dieser Perspektive ist ein verschleppter Konflikt ein nützlicher Konflikt, indem er eine weitere Loslösung des betroffenen Landes aus dem russischen Orbit und eine Anbindung an NATO oder EU behindert.

Ein weiterreichendes, multidimensionales Mandat böte dagegen die Möglichkeit, freie und gleiche Wahlen sowie eine Übergangphase abzusichern, in der die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen schrittweise stattfinden kann.

Ausblick: Blauhelmig, aber nicht blauäugig

Blauäugig sollte man dabei nicht sein. Eine schnelle Einigung ist eher unwahrscheinlich. Die Ukraine befindet sich im Vorwahlkampf für die im März 2019 angesetzte Präsidentenwahl. Davor wird die Bereitschaft begrenzt sein, Kompromisse einzugehen, die vom politischen Gegner

genutzt werden können – „nur“ um langfristig Gebiete zurückzugewinnen, deren Infrastruktur inzwischen stark zerstört und deren Bevölkerung regierungskritisch eingestellt ist.

Bei den Separatisten ist die Kompromissbereitschaft ebenfalls begrenzt, geht es doch um ihre Existenzgrundlage. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sie in einem Maße von russischen Finanzen, Waffen und Beratern abhängig sind, dass sie einer Moskauer Position weitgehend folgen (müssen).

Der wesentliche Faktor ist aber Russland. Auch dort wird man wohl eher abwarten, ob die Wahlen in der Ukraine eine Konstellation ergeben, die den eigenen Interessen entgegen kommt. Die Frage ist, ob sich ein Kalkül durchsetzt, in dem die Kosten der gegenwärtigen Investitionen in den Konflikt ihren Nutzen überwiegen – sowohl die direkten Kosten der Subventionen, „Berater“, Waffen und Munition für die „Volksrepubliken“, aber auch die indirekten in Form internationaler Sanktionen und Reputationsverluste.

Die mögliche Stunde eines UN-Mandats schlägt also erst dann, wenn der politische Prozess erneut in Schwung kommt. Dann aber kann es diesem ein zusätzliches Momentum verleihen. Denn es bietet einen gangbaren Ausweg aus dem Status Quo. Auch wenn die Ergebnisse des Normandie-Außenministertreffens am 11. Juni 2018 noch nicht sehr viel Anlass zum Optimismus bieten, macht es Sinn, die Blauhelm-Option mit den Konfliktparteien weiter zu diskutieren – um gewappnet zu sein, wenn Kompromisse möglich werden.

Dr. Andreas Wittkowsky ist Leiter des BMZ-geförderten Projekts „Frieden und Sicherheit“ im ZIF.

