

"Festigung des Waffenstillstands, neue Impulse, permanente Präsenz: Warum und wie sich die neue Bundesregierung aktiv an der Lösung des Konflikts im Donbas beteiligen sollte"

1. Problemaufriss

Mehr als sieben Jahre nach Beginn des bewaffneten Konflikts in der Ostukraine ist die Lage in den Oblasten Donezk und Luhansk weiterhin angespannt und der Konflikt aktiv. Der existierende Waffenstillstand wird regelmäßig verletzt, wobei auf beiden Seiten der sog. Kontaktlinie Soldaten und Zivilisten* getötet oder verletzt werden. Die humanitäre Situation ist gerade dort sehr angespannt, wo Kampfhandlungen stattfinden oder Truppen und Ausrüstung verlagert werden.

Seit Beginn der Corona-Krise haben die Behörden der sogenannten „Donezker Volksrepublik“ den Verkehr über die Kontaktlinie hinweg erheblich eingeschränkt. Das Überqueren von Straßensperren war schon vor der Pandemie eine große Herausforderung, und in den Jahren 2020-2021 haben neue Beschränkungen den Verkehr effektiv blockiert. Gleichzeitig ist die Umsetzung der Anfang 2015 geschlossenen Minsker Friedensvereinbarungen ins Stocken geraten. Aus Sicht der Zivilgesellschaft ist klar, dass die Russische Föderation als Konfliktpartei nicht an einer politischen Lösung interessiert ist. Es ist daher davon auszugehen, dass die Situation sich mittelfristig nicht ändern wird. Schon seit Ende 2019, also in fast zwei Jahren, gab es kein hochrangiges Treffen des Normandie-Formats; auch die Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe wird blockiert.

Seit Frühjahr 2020 hat kein Austausch von Gefangenen mehr stattgefunden, was die Stagnation des Verhandlungsprozesses belegt. Die Vereinbarung über die Listen der Inhaftierten ist zu einem Druckmittel und weiteren Machtinstrument für Russland geworden. Darüber hinaus integriert die russische Regierung die besetzten Gebiete der Ostukraine zielstrebig in ihren politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Orbit. Belege dafür sind die massenhafte Passportierung, die Anwerbung und Nötigung von Einwohnern der besetzten Gebiete mit russischen Pässen zur Teilnahme an den Wahlen zur Staatsduma im September 2021, Propaganda, Hassreden und das

*Die Beobachtungsmission für Menschenrechte der UN in der Ukraine berichtet für den Zeitraum vom 1. Januar bis 30. September 2021 insgesamt 84 zivile Opfer: 18 Todesopfer (13 Männer, eine Frau, drei Jungen und ein Mädchen) und 66 Verletzte (42 Männer, 18 Frauen, fünf Jungen und ein Mädchen)

autoritäre Regime vor Ort. Auch die absichtliche Unterbrechung der Verbindungen und der Kommunikation zwischen den Menschen in den besetzten Gebieten und den Menschen in den von der ukrainischen Regierung kontrollierten Gebieten geht weiter. In diesem Zusammenhang gab es sowohl von ukrainischer als auch russischer Seite gefährliche Signale zu vernehmen, die die Minsker Vereinbarungen als solche in Frage stellten.

Die deutsche Regierung hat unter Angela Merkel seit 2014 auch entgegen den Erwartungen vieler Experten nicht nur als Garant für Stabilität, sondern auch als führende Kraft und Stimme bei der Verteidigung der Souveränität und Wiederherstellung der territorialen Integrität der Ukraine agiert. Das Ausscheiden von Angela Merkel, die sich auch gegen den Widerstand bedeutender Kräfte aus ihrer eigenen Regierung und der deutschen Wirtschaft gegen das russische Vorgehen in der Ukraine gestellt hatte, wirft somit die Frage nach der zukünftigen Ausrichtung der deutschen Außenpolitik im Donbas-Konflikt auf. Verfügen die deutsche Politik und Diplomatie auch nach Merkel über die außenpolitische Autorität und den Willen, die bisherige Führungsrolle zu behaupten? Die Ukraine hat kürzlich Bedenken geäußert, dass Deutschland aufgrund des North-Stream-2-Abkommens mit den USA nicht mehr bereit oder in der Lage ist, eine so aktive Rolle bei der Lösung des Konflikts in der Ostukraine zu übernehmen wie früher. Dies könnte vor allem die revisionistisch agierende Kreml-Führung als Signal verstehen, dass der eigene Spielraum in der ukrainischen Frage zugenommen hat.

Eine Reihe von geopolitischen Ereignissen hat dazu geführt, dass der Konflikt im Donbas von wichtigen internationalen politischen Fragen überschattet und als regionaler Konflikt wahrgenommen wird. Darüber hinaus suchen eine Reihe von westlichen Partnern der Ukraine wieder verstärkt die Kooperation mit Russland. US-Präsident Joe Biden hat seine Unterstützung für Kiew zuletzt klar an erfolgreiche innenpolitische Reformen geknüpft* und sieht den Konflikt wie seine Vorgänger vorrangig als europäische Angelegenheit. Die EU ist in dieser Frage nach wie vor gespalten, was auf unterschiedliche außenpolitische Interessen und die innenpolitische Lage in den Mitgliedsstaaten zurückzuführen ist. Angesichts unzureichender Ressourcen und des fehlenden aktiven Engagements führender

*Siehe [hier](#)

Mitgliedsstaaten auf gesamteuropäischer Ebene bleibt die EU bei der Konfliktlösung ein marginaler Akteur, und ihr Potenzial zur Beeinflussung der Konfliktlösung bleibt ungenutzt.

Zusammengefasst ist zu konstatieren, dass die Lage für externe Akteure, politische Eliten und die Zivilgesellschaft, die die ukrainische Souveränität und territoriale Integrität unterstützen, zum Zeitpunkt der Bundestagswahlen prekärer geworden ist. Das Problem besteht darin, dass es auf internationaler Ebene und in den Verhandlungsformaten kein stabiles Gegengewicht zum russischen Druck auf die ukrainische Regierung gibt. Dieser Druck wird aber immer stärker. Die Politik des Kremls, die ukrainische Souveränität schrittweise auf vielfältige Weise zu untergraben, zielt auf die innenpolitische und wirtschaftliche Destabilisierung des Nachbarlandes und die dessen indirekte Kontrolle. Zum Teil trägt auch die ukrainische Führung zu einer möglichen Eskalation bei. In Ermangelung einer klaren Strategie für die sichere Wiedereingliederung der vorübergehend besetzten Gebiete und einer klaren Kommunikation in punkto Übergangsjustiz wird Raum für eine Rhetorik geschaffen, die die Menschen über die Kontaktlinie hinweg eher trennt als einander näherbringt.

Dieses Non-Paper enthält Empfehlungen an die neue Bundesregierung, um eine Eskalation zu verhindern und den politischen und diplomatischen Friedensprozess wiederzubeleben.

2. Interessen: die Basis der deutschen Ukraine- und Osteuropapolitik

Warum sollte die deutsche Außenpolitik weiter ein derart großes Interesse wie während der Kanzlerschaft Angela Merkels an der Ukraine selbst und am Donbas-Konflikt zeigen? Welche Gefahren birgt hier eine ambivalentere deutsche Rolle, die sich in ihrem Verhältnis zu Russland vor allem wieder von geoökonomischen Fragen wie der Energieversorgung bzw. vom Bemühen um eine zügige Wiederaufnahme einer strategischen Partnerschaft mit Russland leiten lässt? Folgende Kernthesen sollte die deutsche Außenpolitik mit Blick auf Russland, die Ukraine und die Gesamtregion berücksichtigen:

Revisionistische Bestrebungen in Russland: Die deutsche Russlandpolitik sollte sich nicht von immer wieder kolportierten Wunschvorstellungen von einem sich modernisierenden und wandelnden Russland blenden lassen, sondern die empirischen Realitäten der letzten Dekade akzeptieren und daraus die richtigen Schlüsse ziehen. Die bundesdeutsche Tradition der Ostpolitik ging immer von einem in seinen territorialen Machtansprüchen gesättigten Russland aus, das zunehmend für den Primat der Ökonomie in der internationalen Politik und für Partnerschaften des gegenseitigen Vorteils empfänglich war. Die gegenwärtige russische Führung versucht aber mit allen Mitteln den Verlust ihres Einflusses im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion rückgängig zu machen. Bei der russischen Führung handelt es sich um eine revisionistische und autoritär abgesicherte Macht, die sich angesichts der zunehmenden weltpolitischen Konkurrenz vor allem auf militärische Kapazitäten verlassen muss und will. Ihr Ziel ist es, die empfundene westliche Hegemonie und deren Institutionen wie NATO und EU zu schwächen, wobei die Beziehungen zu deren Mitgliedsländern aktuell als Nullsummenspiel betrachtet werden.

Europäische Friedensordnung an erster Stelle: die von der russischen Führung ausgehende Herausforderung ist fundamentaler und überregionaler Natur. Mit der Annexion der Krim hat sie schon 2014 eine sicher geglaubte Schwelle überschritten und die europäische Nachkriegsordnung substantiell in Frage gestellt. Die Untergrabung der ukrainischen Souveränität durch die Schaffung von Pseudo-Republiken im Donbas setzt sich derzeit im Schwarzen und Asowschen Meer fort. Für Deutschland geht es in der Ukraine daher um nicht weniger als den Bestand der europäischen Friedensordnung und um die Wirksamkeit eines regel- und nicht gewaltbasierten Sicherheitssystems. Wird dieses weiter von Russland untergraben, schadet dies vor allem den europäischen Mittelmächten wie Deutschland sowie den unmittelbaren Nachbarländern Russlands, die sich nicht auf ihre militärische Abschreckungskraft verlassen können und wollen. Die Quintessenz der „Politik des Stärkeren“, die Moskau in Bezug auf Europa verfolgt, könnte darin bestehen, den Einfluss Russlands auf Politik und Wirtschaft auch der EU-Staaten zu erhöhen. Aus diesem Grund muss auch der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine im Allgemeinen bzw. der Donbas-Konflikt im Besonderen wesentlich aus einer ordnungspolitischen Perspektive betrachtet werden. Die aktuelle und künftige Bundesregierung sollte daher verstehen, dass vom Bestand der europäischen

Friedensordnung auch Autorität und Erfolg der deutschen Politik und Handelsmacht sowie der EU insgesamt abhängen.

Errungenschaften in MOE und ENP/EaP verteidigen: einer der größten Erfolge der deutschen und europäischen Außenpolitik der letzten zwei Jahrzehnte waren die erfolgreiche Demokratisierung und der wirtschaftliche Aufschwung, den die mittel- und osteuropäischen Länder im Zuge ihrer EU-Integration erfuhren. Mit dem Erweiterungsprozess wurde die Spaltung Europas in Ost und West in erheblichem Maße gemindert, alte Konflikte befriedet und die Sicherheit aller beteiligten Staaten erhöht. Mit der europäischen Nachbarschaftspolitik ist es zudem gelungen Wandel in den angrenzenden Staaten anzustoßen und Länder wie etwa die Ukraine oder Moldau an das europäische Projekt anzubinden. Diese epochalen Errungenschaften werden durch Russlands Politik gefährdet, die nicht nur in der Ukraine zum Status von vor 2013 zurückkehren möchte, sondern auch in den MOE-Staaten und auf dem Balkan direkt und indirekt EU-feindliche Kräfte unterstützt. Die Aufgabe, diesen Bestrebungen Einhalt zu gebieten und gestalterisch in Mittel- und Osteuropa wieder die Oberhand zu gewinnen, fällt in der arbeitsteiligen EU-Außenpolitik vor allem Deutschland zu. Wenn die deutsche Regierung nicht mehr bereit ist, in einer solch entscheidenden Situation die Führung zu übernehmen, sind die Glaubwürdigkeit der EU als Ganzes in der Region sowie die außenpolitischen Errungenschaften der letzten Jahrzehnte gefährdet.

Wiederannäherung an Russland aus Position der Stärke: Es kann nicht Ziel der deutschen und europäischen Osteuropapolitik sein, Russland dauerhaft zu isolieren und ein neues Feindbild zu schaffen. Ziel muss es vielmehr sein, zu einer berechenbaren und auf internationalen Regeln beruhenden Kooperation zurückzukehren, die auf beiden Seiten von Pragmatismus und Realismus für das derzeit Mögliche getragen wird, die aber ggf. auch eine mehrjährige Phase distanzierter und konflikthaltiger Beziehungen mit der russischen Führung aushält und die auch die innenpolitischen Repressionen im Land nicht ignoriert. Die jüngere Vergangenheit hat deutlich gemacht, dass die russische Führung in der internationalen Politik nur solche Akteure respektiert, die sich ihrer außenpolitischen Prioritäten im Verhältnis zum Kreml bewusst und entsprechende Mittel zu deren Erreichung einzusetzen bereit sind. Ambivalenz wird dagegen von der staatlichen Führung, Sicherheitsdiensten und regierungsnahen Analysten als Schwäche und

Möglichkeit betrachtet, den jeweils anderen für die eigenen Ziele zu missbrauchen. Eine Außenpolitik, die versucht auf einem schmalen Grat zu balancieren, ohne den grundsätzlichen Vorrang demokratischer Werte und des Völkerrechts gegenüber Moskau und Kiew anzuerkennen, wie es nach dem North-Stream-2-Abkommen in Berlin den Anschein hat, wäre daher aus dieser Sicht fatal. Eine erfolgreiche Containment-Politik gegenüber der derzeitigen russischen Führung erfordert in hohem Maße eine klare Haltung, bei der sicherheitspolitische Fragen im Vordergrund stehen. Sie erfordert auch den politischen und diplomatischen Willen, die wegen Verstößen gegen das Völkerrecht verhängten Sanktionen aufrechtzuerhalten und gegebenenfalls auszuweiten, sowie ein konzentriertes Vorgehen in einem europäischen und vorzugsweise transatlantischen Rahmen.

3. Was jetzt zu tun ist:

Die folgenden Vorschläge können für die neue Bundesregierung nützlich sein, um den Konflikt im Donbas besser zu verstehen, den Friedensprozess wieder in Gang zu bringen und schrittweise konkrete Handlungen zur langfristigen Wiederherstellung der territorialen Integrität der Ukraine und der Achtung des Völkerrechts sowie zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit auf dem europäischen Kontinent zu entwickeln.

- **Reflexion:** Der bevorstehende Regierungswechsel in Berlin birgt nicht nur Risiken, sondern auch Chancen für die weitere Bearbeitung des Konfliktes im Donbas, die auch im Übergang bis Ende 2021 bereits mitgedacht und ggf. aufgesetzt werden sollten. So hat der neue Kanzler Mandat und Spielraum, um völlig neue Impulse zu setzen und auch evtl. Schwächen des bisherigen deutschen Ansatzes zu beseitigen. Bspw. stellt sich weiterhin die Frage, wie die in Minsk verabredeten Schritte besser sequenziert und tatsächlich umgesetzt werden können? Auch muss sich der neue Kanzler mit der veränderten Situation im Donbas auseinandersetzen. So hatte die Vorgängerregierung bspw. kaum auf die dem Wort und Geist von Minsk widersprechende Integrationspolitik Moskaus in den besetzten Gebieten reagiert. Hinzu kommt die Frage, ob das Normandie-Format im derzeitigen Zuschnitt noch in der Lage ist, in diesem asymmetrischen Konflikt.

- So hatte die Vorgängerregierung bspw. kaum auf die dem Wort und Geist von Minsk widersprechende Integrationspolitik Moskaus in den besetzten Gebieten reagiert. Hinzu kommt die Frage, ob das Normandie-Format im derzeitigen Zuschnitt noch in der Lage ist, in diesem asymmetrischen Konflikt Druck auf Russland auszuüben, oder ob etwa zusätzliche Partner eingebunden werden sollten. Schließlich sollte die neue Bundesregierung versuchen, ihre Politik gegenüber dem Konflikt auch vor dem Hintergrund der anhaltenden Debatte um die notwendige Stärkung der europäischen Außen- und Verteidigungspolitik neu auszurichten. Eine enge Partnerschaft ist dabei außer mit Frankreich besonders auch mit den Vishegrad-Staaten sowie den baltischen Ländern erforderlich, die über große regionale Expertise verfügen und von diesen Sicherheitsfragen unmittelbar berührt sind.
- **Mehr permanente Präsenz:** Eine der besorgniserregenden Entwicklungen der letzten zwei Jahre ist die deutliche nachlassende Handlungsfähigkeit des Normandie-Formats. Nicht nur hat seit Dezember 2019 kein Gipfel mehr auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs stattgefunden, Investment und Präsenz europäischer Politiker in die Konfliktregulierung haben auch auf allen anderen Ebenen spürbar abgenommen. Die große Gefahr hierbei ist, dass die russische Führung immer dominanter wird - wie auch in den anderen Konfliktlösungsformaten, die für westliche Akteure offenbar zweitrangig geworden sind (z.B. die Minsk-Gruppe der OSZE). Durch ihre Vorherrschaft ist die russische Seite führend darin, ihre Interpretation der Ereignisse durchzusetzen und den gesamten Friedensprozess zu blockieren. Mehr alltägliche Präsenz der an diesen Formaten beteiligten EU-Staaten, etwa in der Form eines vom Europäischen Rat ernannten Sonderbeauftragte für die Lösung des Donbas-Konflikts(oder ein von Berlin und Paris entsandter hochrangiger Vermittler), würde den Druck auf alle Beteiligten erhöhen und den Konflikt wieder mehr ins öffentliche Bewusstsein rücken. In jedem Fall sollte die neue Bundesregierung auch weiter mindestens einen Gipfel pro Jahr im Normandie-Format auf höchster Ebene fördern/stattfinden lassen.
- **Intensivierung des Kampfes gegen die Straflosigkeit:** Die anhaltende militärische Gewalt in der Ostukraine ist mit neuen Fakten von groben Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht verbunden, die als Kriegsverbrechen eingestuft werden können.

- Die meisten Verbrechen aus den vergangenen Konfliktjahren bleiben jedoch ungesühnt, entweder weil man zögert, sie strafrechtlich zu verfolgen, wie im Falle der Russischen Föderation, oder weil man keinen physischen Zugang zu den mutmaßlichen Tätern hat, wie im Falle der Ukraine. Deutschland könnte den Prozess der Wiederherstellung der Gerechtigkeit/Justiz/des Rechts in diesem Bereich stärken, indem es die Anwendung des Mechanismus zur Verfolgung von Kriegsverbrechern durch deutsche Staatsanwälte und Ermittlungsbehörden auf seinem Hoheitsgebiet nach dem Grundsatz der universellen Zuständigkeit aktiver fördert.
- **Strategische Antworten finden:** die Bundesregierung sollte anerkennen, dass der Konflikt im Donbas alles andere als eingefroren ist und dass die russische Regierung und die von ihr kontrollierten separatistischen "Verwaltungen" in den sogenannten "Republiken" regelmäßig Maßnahmen ergreifen, um Kiew unter Druck zu setzen und die Aufnahme der besetzten Gebiete in den russischen kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Raum zu einem unumkehrbaren Prozess zu machen. Die Ausstellung russischer Pässe an Bewohner der besetzten Gebiete und ihre Teilnahme an den Wahlen zur Staatsduma sind ein mehr als deutlicher Beweis dafür. Wenn es keine Reaktion auf diese Aktionen gibt, können die Minsker Vereinbarungen als obsolet betrachtet werden. Dies wiederum wird dazu führen, dass es kein internationales Format für politische Verhandlungen gibt, was von der Russischen Föderation gewünscht wird, was das Risiko einer weiteren Eskalation und Ausweitung der russischen Aggression in Osteuropa und im Schwarzmeerraum erhöht. In diesem Zusammenhang sollte die föderale Regierung in naher Zukunft alles tun, um die Kommunikation zwischen den besetzten Gebieten und den Gebieten unter ukrainischer Kontrolle wiederherzustellen. Zu diesem Zweck ist es mittelfristig notwendig, die Initiativen der Zivilgesellschaft, die darauf abzielen, Kontakte zwischen den Bewohnern dieser Gebiete zu entwickeln und die lokalen Strukturen der Zivilgesellschaft zu stärken, aktiver anzuhören und zu unterstützen. Auch sollten Pläne für die soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung entwickelt und die sozioökonomische Entwicklung in der Region gefördert werden. Gezielte Anstrengungen, um zu verhindern, dass sich die Gesellschaften in den von den Separatisten besetzten Gebieten von der Ukraine abspalten und ihren Einfluss allmählich auf andere Regionen wie das Schwarze Meer und das Asowsche Meer ausdehnen, sollten ein wichtiger Bestandteil des Friedensprozesses sein.

- **Bereitschaft, „auf lange Sicht zu spielen“:** Der Konflikt um die besetzten Gebiete im Donbas sowie andere Territorialkonflikte im postsowjetischen Raum werden in den nächsten Jahren wahrscheinlich nicht gelöst werden. Umso wichtiger ist es, dass sich die neue Bundesregierung auf ein langfristiges Engagement in der Region einstellt und die richtigen Voraussetzungen dafür schafft. Die Ukraine wird sich nur als demokratischer und wirtschaftlich erfolgreicher Staat vom dauerhaften russischen Druck isolieren und in Zukunft auch befreien können. Deshalb sollte die Bundesregierung ihre Bemühungen zur Verbesserung der staatlichen Kapazitäten der Ukraine, zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und zur weiteren Annäherung an die EU fortsetzen und möglichst noch ausbauen. Diese Unterstützung beinhaltet unter anderem eine klare Stellungnahme zu negativen Entwicklungen in der Ukraine, wie z.B. zu unzureichenden Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption, unvollständigen Justiz- und Strafverfolgungsreformen, zur Missachtung der Rechtsstaatlichkeit und antidemokratischen Tendenzen in der Innenpolitik. Die vollständige Wiedereingliederung der besetzten Gebiete und die Wiederherstellung der territorialen Integrität der Ukraine sind möglich und werden nur dann wirklich nachhaltig sein, wenn wirksame Reformen durchgeführt werden, eine solide Kommunikationsstrategie verfolgt wird, Rechtsstaatlichkeit herrscht, die grundlegenden Menschenrechte und Freiheiten geachtet werden und die Verantwortlichen für die Entfesselung des Krieges und für Kriegsverbrechen vor Gericht gestellt werden. Die mögliche Wiedereingliederung der derzeit besetzten Gebiete in eine nur teilweise reformierte oder gar zum Autoritarismus zurückkehrende Ukraine wäre ein "Pyrrhussieg".

Berlin, den 20.10.2021

Über CivilMPlus

Die internationale Plattform CivilMPlus zielt auf die Stärkung der Zivilgesellschaft in ihrer Rolle bei der Wiederherstellung des Friedens, des Völkerrechts und des Eintretens für den Schutz der Menschenrechte in der Ostukraine. Seit 2017 vereint CivilMPlus mehr als 25 unabhängige europäische NGOs und Experten und koordiniert deren gemeinsame Projekte. Neben dem Schaffen einer soliden Grundlage für die Friedensförderung und den Dialog setzen wir unser umfangreiches Know-how in der Donbas-Region dazu ein, die Lage der Ukraine dauerhaft auf der europäischen Agenda zu platzieren. Durch unsere Partnerschaften auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene bündeln wir den Einfluss zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und erweitern ständig unser Netzwerk. Es ist unsere grundlegende Überzeugung, dass die Wiederherstellung der ukrainischen Souveränität und die Unterstützung der demokratischen Entwicklung der Ukraine Voraussetzungen für nachhaltigen Frieden, Sicherheit und Wohlstand in Europa sind.