



Minsk II

Putin sichert seine Destabilisierungsoption – Poroschenko ‚muss‘ einlenken

Dr. Klaus Olshausen

Februar 2015

Zusammenfassung

Für Präsident Poroschenko war der Waffenstillstand notwendig. Aber er wurde teuer erkaufte. Denn in fast allen folgenden 12 Punkten hat Putin sich entweder direkt durchgesetzt oder Formulierungen erreicht, die ihm in jedem Punkt der vorgesehenen Regelungen die Möglichkeit geben, jede Lösung für den Osten der Ukraine nach Belieben zu verzögern oder – wenn ihm das nützlich erscheint – zu verhindern. Das beginnt beim Waffenstillstand selbst und bei der Pufferzone für schwere Waffen und wird für Kiew gravierend bei allen Fragen, die die Festlegung des Gebiets für einen „temporären Status“ betreffen. Es setzt sich fort über Fragen der Dezentralisierung, der Verfassungsreform und der Wahlen in den entsprechenden Gebieten nach ukrainischem Recht. Putin wird in all diesen Punkten fordern, dass Kiew direkt mit den Führern der sog. Volksrepubliken spricht, was für Präsident Poroschenko und seine Regierungskoalition eine besondere Zumutung bleibt. Die bisherige Politik des „Westens“ hat all diese negativen Entwicklungen nicht aufgehalten.

Nur die deutliche Ansage der EU und der USA, dass bei Verzögerungen oder unbilligen Forderungen Moskaus und der Separatisten oder gar bei Verstößen gegen festgelegte Regeln des Waffenstillstands weitere und wirkungsvolle Sanktionen im politischen, finanziellen und ökonomischen Bereich folgen werden, kann ein faktisches Abschneiden der besetzten Gebiete noch vermeiden. Ein Ergebnis wie 2008 in Georgien und Südossetien wäre ein massiver Einbruch der Glaubwürdigkeit des „Westens“. Noch ist zu hoffen, dass nicht diejenigen sich durchsetzen, die ein solches Ergebnis schon jetzt „als bitter, aber unvermeidlich“ einschätzen.

Das ISPSW

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.



Analyse

Eine Durchsicht der 13 Punkte von Minsk II und der Erklärung der vier Präsidenten zeigt sehr deutlich, dass Putin mit diesem Ergebnis eine Reihe von „Zwischen-Ergebnissen“ für sich sicherte und Poroschenko – gedrängt von Merkel und Hollande – für den von ihm benötigten Waffenstillstand in wichtigen Punkten ungünstige Forderungen bzw. Einspruchsmöglichkeiten der Separatisten bzw. Russlands hinnehmen musste.

Entscheidende Punkte waren und werden für den künftigen Verlauf des Konfliktes bleiben:

- der Zeitpunkt des Waffenstillstandes und seine dauerhafte Einhaltung,
- die ausstehende Grenzkontrolle durch die Ukraine,
- die Rücknahme schwerer Waffen von einer jeweiligen Demarkationslinie,
- der Abzug ausländischen Personals und Materials bei den Separatisten,
- der temporäre Status der von Separatisten gehaltenen Gebiete,
- Verfassungsgebung mit Dezentralisierung/Föderalisierung des DONBASS,
- Vorbereitung lokaler Wahlen, v.a. in der Ostukraine.

Wenn die weitere Destabilisierung der Ukraine oder gar zusätzliche Gebiets-Amputation ihres Staatsgebietes verhindert werden soll (was noch das erklärte Ziel der westlichen Staaten in EU und NATO ist) dann werden alle westlichen Staaten alle Hände voll zu tun haben, um

- die Ukraine politisch, finanziell und wirtschaftlich zu stabilisieren,
- Russland von der Fortsetzung seiner offensiven, ja aggressiven Politik abzubringen, ja abzuschrecken und
- die Umsetzung der wesentlichen Punkte von Minsk II so zu unterstützen, dass Ende 2015 Wahlen nach ukrainischem Recht stattgefunden haben, die Ukraine die Kontrolle über ihre gesamte Ostgrenze ausüben kann und eine Verfassung gilt, die eine dezentralisierte Ukraine schafft, deren östlichen Teile Russland nicht für Veto-Politiken instrumentalisieren kann.

Jede dieser drei Handlungsfelder erfordert zuallererst, dass EU, NATO und Nordamerika mit USA und Kanada in diesen Fragen ihren politischen Zusammenhalt aufrechterhalten und den gemeinsamen politischen Zweck in den Vordergrund stellen, eine einigte Ukraine mit Kontrolle über das gesamte Gebiet – absehbar wohl faktisch ohne Krim –, die ihre Reformen durchführt und eigenständige Entscheidungen für ihre politische Orientierung treffen kann. Dabei können sie darauf verweisen, dass Putin in der Erklärung am 12. Februar erneut die „uneingeschränkte Achtung ... der territorialen Unversehrtheit der Ukraine“ bekräftigt hat. Allerdings können Worte von Putin schon zahlreich zitiert werden.

Am 12./13. Februar war das Erreichen des Waffenstillstandes das zentrale Ziel auf Seiten von Poroschenko, Merkel und Hollande. Putin wusste und nutzte dies, um für die sogenannten Volksrepubliken zeitliche und inhaltliche Vorteile in den übrigen Festlegungen zu erreichen und eine Reihe von Hürden und Fußangeln für den weiteren Prozess aufzubauen.

Schon am Tag nach dem Treffen in Minsk relativierte Moskau die Bedeutung des Dokuments mit dem Hinweis, dass diese Erklärung nicht unterschrieben worden und Russland kein Garant dieses Prozesses sei, sondern nur „Teilnehmer“.



Am Montag nach Beginn des Waffenstillstandes ist dieser bereits wieder in Gefahr, da es keine wirksame „dritte Kraft“ gibt, die für die Einhaltung steht. Wie ungenügend der Punkt 3 der Vereinbarungen mit Hinweis auf die Überprüfung durch die OSZE ist, lässt sich daran ablesen, dass am Montag, dem 16. Februar, die Separatisten OSZE-Personal den Zugang nach Debalzewe verwehrt haben – gewiss mit Rückendeckung aus Moskau!

Aus demselben Grund ist auch eine Rückverlegung der schweren Waffen nicht unabhängig zu überwachen und damit auch nicht objektiv durchzusetzen. Das wird noch erschwert durch drei verschiedene Kategorien mit unterschiedlich festgelegten Abständen von der jeweiligen Linie. Nur jeweilige Sammelstellen für diese Waffen, die dann von einer geringeren Zahl an OSZE-Personal gesichert/überwacht werden können, bilden einen realistischen Lösungsansatz. Mit dem bisherigen Personal ist schon diese Aufgabe bei beiden Konfliktparteien nicht zu leisten. Zu erwartende Beschuldigungen beider Seiten können den Waffenstillstand jederzeit stark gefährden.

Der im Punkt 4 der Vereinbarungen geforderte Dialog zur Vorbereitung von Wahlen und einem temporären Status für die Regionen Luhansk und Donezk ist abhängig vom Beginn der Rückverlegung der schweren Waffen. Während Putin fordert, dass dieser Dialog von Kiew direkt mit den Separatisten geführt wird, sucht die Regierung in Kiew, dies zu vermeiden und mit anderen Vertretern der Regionen zu verhandeln. Der Westen muss Kiew unterstützen, damit die Regierung nicht auf den Weg der quasi Unabhängigkeit der sog. Volksrepubliken gedrängt oder gar durch militärische Drohungen gezwungen wird. Die Positionen sind in diesem Punkt äußerst kontrovers. Wenn dies zur Perpetuierung der Destabilisierung führt, sind westliche Maßnahmen notwendig. Politische Isolierung und weitere, umfangreichere Sanktionen kommen auch hier zum Tragen.

Eine weitere strittige Festlegung dieses Punktes liegt in der Forderung, dass das Parlament der Ukraine innerhalb von 30 Tagen ein Gesetz verabschieden muss, in dem die Gebiete festgelegt werden, die unter den „temporären Status“ fallen. Kiew wird das auf die besetzten Gebiete beschränken wollen, während Russland und die Separatisten diesen Status für die Oblaste Luhansk und Donezk insgesamt einfordern werden. Der Hinweis auf die Demarkationslinie vom 19. September 2014 stärkt formal die Position Kiews. Aber die militärische Schwäche der Ukraine kann jederzeit mit erneutem militärischen Antreten russisch unterstützter Kräfte als politischer Hebel ausgenutzt werden.

Der Punkt 5 legt eine allgemeine Amnestie fest. Er liest sich zwar neutral. Aber schon am Tage nach dem Treffen in Minsk gibt es unterschiedliche Auffassungen, was dies verlangt. So steht Kiew auf dem Standpunkt, dass Amnestie nur für diejenigen vorgesehen ist, die in einem bereits vom Parlament in Kiew verabschiedeten Gesetz aufgeführt werden. Danach sind alle Personen, denen Kapitalverbrechen vorgeworfen werden, davon ausgenommen. Um das zu konterkarieren, sagt Russland, dass eine ukrainische Pilotin, die in russischer Gefangenschaft ist, keine Amnestie erhält, da ihr zwei Morde zur Last gelegt werden.

Die im Punkt 6 geforderte Freilassung aller Geiseln und Festgenommenen hat insofern auch eine Verbindung zum Amnestieproblem. Da am 17. Februar die vorgesehene Rückverlegung der schweren Waffen nicht begonnen hat, weil die Kämpfe weitergingen, bleiben auch die Freilassungen aufgeschoben. Die im Punkt 6 liegenden Unwägbarkeiten werden deshalb noch nicht offensichtlich.

Der Punkt 7 fordert, dass humanitäre Hilfe nach internationalen Normen zugelassen werden muss. Das bedeutet, dass die völkerrechtlich verantwortliche Regierung der Ukraine in Kiew auch Hilfskonvois zu genehmigen und ggf. zu kontrollieren hat, die über die russische Grenze in das von den Separatisten gehaltene Gebiet gelangen. Da Russland im Punkt 9 erreicht hat, dass eine ukrainische Kontrolle dieses Grenzabschnittes frühes-



tens nach erfolgten kommunalen Wahlen und der Implementierung einer verfassungsgemäßen Dezentralisierung ermöglicht werden soll, kann davon ausgegangen werden, dass Russland weiterhin Konvois durchführt, ohne sich um eine ukrainische Genehmigung zu bemühen oder gar eine Kontrolle zuzulassen. Allerdings sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten in die Gebiete im Osten bis an die Grenze der sog. „Volksrepubliken“ in viel größerem Umfang die humanitäre Unterstützung ausweiten. Sie können damit ihre deklaratorische Unterstützung für Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine für die Bevölkerung praktisch und besonders sichtbar unter Beweis stellen.

Der Punkt 8 fordert von der Ukraine in den Regionen Luhansk und Donezk, d.h. in den von Separatisten gehaltenen Gebieten, alle sozialen und ökonomischen Leistungen einschließlich der Infrastruktur, wieder aufzunehmen. Das zielt zwar auf die Zivilbevölkerung, unterstützt aber die Separatisten, die dies zur Ausgestaltung ihrer Volksrepubliken zu nutzen wissen werden. Außerdem ist es eine Entlastung für Russland, das sonst die finanzielle Lebenslinie für die Separatisten allein aufrechterhalten muss. Diese Festlegung im Punkt 8 ist umso nachteiliger für Kiew, als dies in einem Zeitraum geschehen soll, in dem die Regierung keinerlei Kontrolle über die Grenze haben wird.

Denn der Punkt 9 verschiebt dies bis an das Ende einer erfolgreichen Durchführung von Lokalwahlen. Hier haben Merkel und Hollande offensichtlich erheblich auf Poroschenko eingewirkt, diese für die territoriale Integrität seines Landes eigentlich unannehmbare Festlegung hinzunehmen. Dies wird noch nachteiliger dadurch, dass es Merkel und Hollande nicht gelungen ist, bei Putin zu erwirken, für diesen Zeitraum diesen Grenzabschnitt auf ukrainischer Seite wenigstens durch eine internationale Kontrolle, z.B. durch die OSZE, überwachen zu lassen. Faktisch bedeutet dies, dass während der schwierigen Gespräche über den temporären Status, die Dezentralisierung bis hin zu erheblicher Autonomie und die Bedingungen für die Wahlen Russland je nach seinen Erfordernissen weiter militärisches Gerät und russische Soldaten (als Urlauber) in dieses Gebiet bringen kann. Die EU und die USA müssen also bereit sein, ein solches Verhalten Russlands nachhaltig mit Sanktionen zu beantworten, da die Ukraine selbst über keine wirksamen Mittel verfügt.

Diese Möglichkeiten Russlands sind umso gravierender als sie im Widerspruch zum Punkt 10 stehen. Dieser verlangt, dass alle internationalen bewaffneten Einheiten, militärisches Gerät (einschl. Waffen) und „Söldner-einheiten“ das gesamte Territorium der Ukraine verlassen müssen. Erneut wird die Überwachung der Maßnahmen der OSZE angetragen. Aber hierfür ist sie ebenso wenig ausgestattet wie für die Überwachung der eigentlich seit dem 15. Februar zu beginnenden Pufferzonen für unterschiedliche schwere Waffen. Da im Punkt 10 keine zeitlichen Vorgaben stehen, wird Putin zur Verzögerung oder Ablehnung sowohl das Argument nutzen, dass es keine russischen Waffen und Soldaten gäbe, wie den Hinweis, dass das Verlassen solcher Soldaten und Waffen überhaupt erst in Frage kommen werde, wenn der Status der Gebiete geklärt und die Lokalwahlen durchgeführt sein werden. Auch aus dieser Formel entstehen für Poroschenko und sein Land nur Nachteile, wenn die EU und die USA zu weiteren Sanktionen nicht bereit sein werden.

Die Punkte 11 und 12 fordern bis Ende 2015 eine Verfassungsreform, in der nicht nur eine Dezentralisierung in der Landesstruktur festgelegt wird, sondern auch der „spezielle Status“ von Luhansk und Donezk und die Vorbereitung der Lokalwahlen im Einvernehmen mit den Vertretern von Luhansk und Donezk. Da Russland hier verlangt, dass die ‚Führer‘ der sog. ‚Volksrepubliken‘ die Gesprächspartner Kiews sein müssen, Kiew dies aber strikt ablehnt, bedeutet auch dieser Punkt, dass Putin auf der Zeitachse alles verzögern oder eskalieren kann. In jedem Fall wird dies mit massiver Unterstützung Russlands dazu beitragen, dass die sog. ‚Volksrepubliken‘ ihre Position verfestigen. Auch dieser Punkt verlangt aus Sicht des „Westens“ den Willen, Verzögerungen oder Blockaden mit weiteren Sanktionen zu belegen.



All die Gegensätze und Schwierigkeiten in den Punkten 1 - 12 sollen durch die trilaterale Kontaktgruppe der Ukraine, der Separatisten (mit Russland) und der OSZE und einzurichtende Arbeitsgruppen bearbeitet und gelöst werden. In dieser Gruppe ist Kiew immer in der schwächeren Position, da die OSZE nur wirkungsvoll sein kann, wenn sie von einstimmigen Beschlüssen getragen wird und außerdem für Kiew nicht die EU – sozusagen als Gegengewicht zu Russland – direkt teilnimmt.

Es bedarf also erheblicher Einwirkung auf Russland im Rahmen des sog. „Normandie Formats“ sowie ggf. einer zusätzlichen Aufgabenstellung für das Trio EU – Ukraine – Russland, wie es bei den Gassetgesprächen erfolgt ist.

Schlussbemerkungen

Mit dem massiven Angriff der Separatisten mit russischer Unterstützung auf das Verkehrskreuz und die Stadt Debalzewe seit dem Zeitpunkt des Beginns des Waffenstillstands und der folgenden Aufgabe der Stadt durch die ukrainische Armee ist fraglich, ob dadurch nicht Minsk II schon insgesamt gescheitert ist.

Wenn die EU und die USA nicht bereit sind, dieses von ihnen als massiven Bruch verurteilte aggressive Vorgehen der Separatisten mit Sanktionen auch gegen Russland zu beantworten, bedeutet dies erneut einen wesentlichen Teilerfolg Putins.

Der militärisch überlegen Handelnde setzt die Fakten. Derjenige, der militärische Maßnahmen ausschließt bzw. eine sich nach Artikel 51 der VN Charta verteidigende Armee nicht unterstützt, nimmt in Kauf, dass die territoriale Integrität der Ukraine zerstört wird. Diese Amputation der Ukraine auf dem Wege politischer Isolierung Russlands, Nichtanerkennung der sog. Volksrepubliken und mittels massiver Sanktionen umzukehren, erfordert eine fest gefügte Gemeinsamkeit des Westens. Denn er muss den Willen aufbringen, für die „Stärke des Rechts“ auch eigene Nachteile in Kauf zu nehmen.

Mit all den Erklärungen und Maßnahmen des letzten Jahres würde ein Hinnehmen der zweiten Amputation der Ukraine oder gar weiterer Gebietsgewinne der Separatisten die Glaubwürdigkeit der EU, der NATO und der USA und Kanada drastisch beschädigen, nicht nur gegenüber Kiew, sondern gegenüber allen Staaten, die möglicherweise von Grenzverletzungen durch das Handeln einer auswärtigen Macht gefährdet sind oder sein können.

Schon heute kann man – ein Jahr nach der Flucht von Janukowitsch – feststellen, dass der „Westen“ für seinen immer wieder erklärten politischen Zweck, die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität der Ukraine zu erhalten, sein Maß der Mittel derartig begrenzt hat, dass der Aggressor nicht nur die Krim annektiert hat und Teile im Osten der Ukraine besetzt halten kann, sondern mit seinem aggressiven Vorgehen bei der Schwäche der Ukraine dieses Land politisch, ökonomisch und sozial massiv destabilisiert hat.

Die nächsten Tage, Wochen und Monate werden zeigen, ob der „Westen“ sich der Bedeutung dieser Aggression weit über den Fall Ukraine hinaus bewusst ist und entsprechend handelt oder ähnlich wie 2008 im Falle Georgiens und Südossetiens das „Recht des Stärkeren“ hinnehmen wird – mit den Worten der Bundeskanzlerin „als bitter, aber unvermeidlich“.

Anmerkungen: Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.



Über den Autor dieses Beitrags

Generalleutnant a.D. Dr. Klaus Olshausen war von 2006 bis 2013 Präsident der Clausewitz-Gesellschaft. Zuvor war er Deutscher Militärischer Vertreter im Militärausschuss der NATO, bei der WEU und EU, HQ NATO, Brüssel.



Dr. Klaus Olshausen