

# Die Zukunft der Minsker Vereinbarungen

Umsetzung vorantreiben und Sanktionen gegen Russland stützen

Susan Stewart

Die Minsker Vereinbarungen sind derzeit das Hauptinstrument, um eine nachhaltige Regelung der Situation in den besetzten Gebieten der Ostukraine zu erreichen. Moskau und Kiew zeigen sich allerdings nicht geneigt, das dazugehörige Maßnahmenpaket zügig umzusetzen. Sollte sich dies bis zum Sommer nicht ändern, wäre die EU schlecht beraten, die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland zu lockern oder gar aufzuheben. Ein solcher Schritt müsste nicht nur die politische Glaubwürdigkeit der EU beschädigen. Überdies würde Russland ermuntert, seinen Einfluss im postsowjetischen Raum auf Kosten der dortigen Staaten und Gesellschaften auszudehnen sowie Gegensätze innerhalb der EU zu vertiefen.

Die Minsker Vereinbarungen bestehen aus einem Protokoll von September 2014 und einem Maßnahmenpaket von Februar 2015. Sie wurden unter OSZE-Ägide ausgearbeitet und von Russland, der Ukraine, der OSZE sowie den Separatisten in den sogenannten Volksrepubliken der Ostukraine unterzeichnet. Überwacht wird der Prozess von Deutschland, Frankreich, der Ukraine und Russland, die zu diesem Zweck regelmäßig im »Normandie-Format« zusammentreffen.

Die Umsetzung der Minsker Beschlüsse kommt seit Monaten nicht über eine partielle Erfüllung einzelner Punkte hinaus. Mittlerweile bröckelt jedoch die bisherige Einigkeit innerhalb der EU bezüglich der Sanktionen gegen Russland, so dass fraglich erscheint, ob diese im Sommer abermals verlängert werden. Da die EU eine Aufhebung der Strafmaßnahmen davon abhängig

gemacht hat, dass »Minsk« vollständig implementiert wird, dürfte sie schon bald vor einem Glaubwürdigkeitsproblem stehen.

## Schwieriger EU-Rahmen

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. März 2015 heißt es: »Der Europäische Rat ist übereingekommen, dass die Geltungsdauer der restriktiven Maßnahmen gegen die Russische Föderation, die am 31. Juli 2014 angenommen und am 8. September 2014 ausgeweitet wurden, eindeutig an die vollständige Umsetzung der Vereinbarungen von Minsk geknüpft sein sollte, in dem Bewusstsein, dass diese Umsetzung erst bis zum 31. Dezember 2015 vorgesehen ist.« Da die Frist nicht eingehalten wurde, haben die beteiligten Akteure sie bis ins Jahr 2016 hinein verlängert.

Innerhalb der EU hat Deutschland am meisten Verantwortung dafür übernommen, eine Regelung der Situation in der Ostukraine zu erreichen. Nicht nur spielt die Bundesrepublik zusammen mit Frankreich eine tragende Rolle im Normandie-Format. Im Januar 2016 hat Deutschland auch den Vorsitz der OSZE übernommen; damit ist es noch stärker in die bestehenden Mechanismen für eine Konfliktlösung eingebunden. Die OSZE führt in der Ukraine eine Special Monitoring Mission durch, bei der sie die Lage vor Ort permanent beobachtet. Sie ist überdies für die sogenannte Kontaktgruppe verantwortlich, unter deren Ägide Verhandlungen über die Implementierung der Minsker Beschlüsse stattfinden. In diesem Rahmen soll es gelingen, die Lage in den besetzten Teilen des Donbas zu stabilisieren und die humanitären Bedingungen zu verbessern, damit politische Maßnahmen wie Sonderwahlen und Elemente einer Dezentralisierung umgesetzt werden können.

Bislang ist bestenfalls einer der 13 Punkte von Minsk komplett umgesetzt – die Arbeit der Kontaktgruppe wurde intensiviert. Dagegen bleibt die vorgesehene Waffenruhe in der Ostukraine brüchig, der Abzug schwerer Waffen ist nur teilweise erfolgt, und auch der Austausch von Gefangenen wurde noch nicht abgeschlossen. Andere Schritte, auf die man sich verständigt hatte, bleiben ebenfalls aus. Weder wurde ein besonderer Status für Teile des Donbas eingeführt, noch haben Wahlen in den besetzten Gebieten stattgefunden. Auch hat Russland die Kontrolle der Grenze bislang nicht an die Ukraine übergeben. Angesichts der mangelnden Fortschritte im Minsker Rahmen beschlossen die EU-Mitgliedstaaten im Dezember 2015, die Wirtschaftssanktionen gegen Russland um weitere sechs Monate zu verlängern.

Allerdings wird der Zusammenhalt der EU in der Sanktionsfrage schwächer. Auf der einen Seite werden weiter jene Argumente vorgebracht, die manche Länder von Anfang an skeptisch gestimmt haben. Als Folge der EU-Sanktionen sowie der von Mos-

kau verhängten Gegenmaßnahmen leiden in etlichen Mitgliedstaaten einzelne Branchen und Firmen unter Handels- und Investitionseinbußen. Und auch wenn – jenseits des Ukraine-Konflikts – viele europäische Akteure ebenso mit Russlands Rolle in Syrien höchst unzufrieden sind, wird das Land von den meisten als wichtiger internationaler Partner gesehen. Generell empfinden zahlreiche EU-Staaten die möglichen Folgen einer stärkeren Isolierung Russlands als unberechenbar und beängstigend.

Hinzu kommen neuere Faktoren. Während der letzten Monate herrschte im Osten der Ukraine relative Ruhe. Daher steht Russlands destabilisierende Rolle dort nicht mehr im Fokus der europäischen Aufmerksamkeit, zumal die Flüchtlingskrise die meisten anderen Themen überlagert. Außerdem gelingt es dem Kreml, durch Unterstützung rechtsextremer Kräfte in einigen EU-Ländern russlandfreundliche Stimmen zu stärken. Schließlich macht sich Enttäuschung mit der Ukraine breit, da sie innenpolitisch eine instabile Phase durchmacht und Kiew wichtige Reformen verschleppt. Von daher gibt es auf EU-Seite – auch innerhalb Deutschlands – trotz der eindeutigen Sprache der Ratsschlussfolgerungen zahlreiche Stimmen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, die für eine Lockerung bzw. Aufhebung der Sanktionen plädieren. Die französische Elite ist in der Frage gespalten, während Italien, Österreich, Griechenland und Ungarn die Strafmaßnahmen grundsätzlich in Frage stellen.

### **Russland: Nicht kompromissbereit**

Die russische Seite hat sich offenbar das Ziel gesetzt, eine Lockerung oder besser noch eine Aufhebung der Sanktionen zu erreichen. Dies möchte Russland allerdings schaffen, ohne seine Verpflichtungen im Minsker Rahmen erfüllen zu müssen. Stattdessen verfolgt Moskau einen dreiteiligen Ansatz. Erstens geht es darum, sich als konstruktiven Akteur darzustellen. Anfang 2016 unternahm der Kreml eine Reihe von Schritten, die zahlreiche Beobachter als

Zeichen einer neuen russischen Bereitschaft gedeutet haben, die Umsetzung von Minsk anzugehen. Zu diesen Maßnahmen gehörte etwa, dass Boris Gryslow – früher Sprecher der Duma und heute Mitglied des russischen Sicherheitsrates – zum Vertreter Russlands in der OSZE-geführten Kontaktgruppe ernannt wurde. Zugleich reagierte Moskau positiv auf ein Treffen zwischen Victoria Nuland, US Assistant Secretary of State, und Putin-Berater Wladislaw Surkow, das am 15. Januar in Kaliningrad stattfand und bei dem detailliert über mögliche nächste Schritte im Minsker Prozess gesprochen wurde. Allerdings gibt es keinen Grund zu glauben, dass Russland seine Ziele im Ukraine-Konflikt geändert hätte. Weder hat sich Moskaus Verhalten (bzw. jenes der unter russischer Kontrolle stehenden Separatisten) in Sachen Minsk zum Positiven gewandelt. Noch verzichtet Russland auf militärische Maßnahmen, die es erlauben, die Kämpfe im Donbas jederzeit wieder aufflammen zu lassen. Deutschland und die EU müssen davon ausgehen, dass Russland weiterhin auf eine Destabilisierung der Ukraine setzt und nicht bereit ist, die Kontrolle der besetzten Gebiete im Osten des Landes aufzugeben.

Zweitens betont die russische Seite gebetsmühlenartig, dass die Ukraine ihre Verpflichtungen von Minsk nicht erfülle. Dabei konzentriert sich der Kreml auf die Forderung, den besetzten Territorien im Donbas einen Sonderstatus in der ukrainischen Verfassung zu verleihen. Auf diese Weise stellt Russland die Ukraine als den Hauptblockierer bei Umsetzung der Minsker Maßnahmen hin. Drittens versucht Moskau, Gegensätze innerhalb der EU zu vertiefen, damit im Juli kein Konsens über eine Verlängerung der bestehenden Sanktionen erzielt werden kann. Deutschland ist derzeit ein Ziel dieser Politik. Der Fall des Mädchens Lisa – das russische Medien als Opfer einer Vergewaltigung durch Flüchtlinge darstellten – ist nur ein Beispiel für Moskaus Versuche, die Bundesrepublik zu diskreditieren und als gefährliches Land mit unfähigen Sicherheitsbehörden erschei-

nen zu lassen. Eines der russischen Ziele besteht darin, gesellschaftliche Zwietracht zu säen und so den Regierenden die Arbeit zu erschweren. Letztlich möchte Moskau die dominante Rolle Deutschlands innerhalb der EU in Zweifel ziehen, damit russlandfreundlichere Mitgliedstaaten sich stärker einbringen können.

Der EU sollen Argumente geliefert werden, warum die Sanktionen zu lockern bzw. aufzuheben sind, obwohl Minsk noch nicht annähernd umgesetzt wurde. Als Ergebnis eines solchen Kurses droht das Szenario, dass die Lage im Osten der Ukraine weiter ungelöst bliebe und Russland keine Veranlassung hätte, im Rahmen von Minsk nach Kompromissen zu suchen. Vielmehr dürfte Moskau in diesem Fall aus einer politisch und wirtschaftlich gestärkten Position heraus eher neue Forderungen stellen. Zudem könnte sich die russische Führung in ihrem Ansatz bestätigt sehen, Bruchlinien innerhalb der EU gezielt zu vertiefen.

### **Die Ukraine bremst**

Einige Monate lang erweckten ukrainische Politiker den Eindruck, dass die Realisierung von zwei Punkten der Minsker Beschlüsse in Reichweite läge – nämlich die Verfassungsänderung zugunsten einer Dezentralisierung sowie ein Sondergesetz über Wahlen in den besetzten Gebieten. Seit Anfang 2016 jedoch betont die ukrainische Seite, dass Russland und die Separatisten mehr dafür tun müssten, um die ersten Elemente der Vereinbarungen einzuhalten: Waffenruhe, Abzug schwerer Waffen und Austausch von Gefangenen. Ohne Erfüllung dieser Punkte, so wird argumentiert, könne die Ukraine ihren Verpflichtungen in den oben genannten Bereichen nicht nachkommen. Es ist in der Tat schwer vorstellbar, wie im instabilen Umfeld der sogenannten Donetsker und Luhansker Volksrepubliken ein Sonderstatus eingeführt oder eine Wahl nach OSZE-Standards abgehalten werden soll. Käme es zu glaubwürdigen Schritten für mehr Sicherheit in diesen Gebieten, könnte das Vertrauen

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

#### Lektürehinweis:

Sabine Fischer  
*EU-Sanktionen gegen Russland.  
Ziele, Wirkung und weiterer  
Umgang*  
SWP-Aktuell 26/2015,  
März 2015  
<[www.swp-berlin.org/  
fileadmin/ contents/products/  
aktuell/2015A26\\_fhs.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A26_fhs.pdf)>

ukrainischer Akteure wachsen, dass Russland sich dem Minsker Rahmen tatsächlich verpflichtet fühlt.

Derzeit jedoch herrscht in der Ukraine ein Klima des Misstrauens gegenüber Moskau; die Maßnahmen, die zur Umsetzung von Minsk nötig wären, werden daher von Politik und Gesellschaft des Landes weitgehend abgelehnt. Das betrifft vor allem die Frage eines Sonderstatus für den Donbas. Viele befürchten, dass die Ukraine bei einer allgemein formulierten Verfassungsänderung nicht kontrollieren kann, wie dieser Status konkret ausgestaltet wird. Hinzu kommt, dass auch die Akteure innerhalb der – momentan zerfallenden – Regierungskoalition einander massiv beargwöhnen. Entsprechend schwer ist es, einen Konsens über heikle Gesetzesvorhaben zu erreichen.

Bezüglich der Sonderwahlen wird in Kiew befürchtet, die OSZE könnte ihre Standards aufweichen, um den Minsker Prozess durch ein anerkanntes Wahlergebnis voranzutreiben. Bisherige Diskussionen in der Kontaktgruppe zeigen, dass die Positionen noch weit auseinander liegen, was die nötigen Bedingungen für Wahlen betrifft. Mit der immer prekärer werdenden innenpolitischen Situation schwindet die Chance, in der Ukraine bald einen Konsens für den Minsker Rahmen zu erzielen. Auch wenn die Regierung durch eine Umbildung reformorientierter werden sollte, wird sich das nicht unbedingt positiv auf ihre Bereitschaft auswirken, die Vereinbarungen umzusetzen. Hinzu kommt, dass manche Politiker in einer Blockade von Minsk ein Instrument sehen, um die EU-Sanktionen gegen Russland aufrechtzuerhalten.

#### Parallelschiene notwendig

Trotz seiner Doppelrolle als OSZE-Vorsitzender und Partner im Normandie-Format hat Deutschland nur begrenzte Möglichkeiten, das Verhalten Russlands und der Ukraine hinsichtlich der Minsker Beschlüsse zu beeinflussen. Gegenwärtig stehen die Zeichen nicht auf eine schnelle Umsetzung. Daher wäre es ratsam, dass Berlin verstärkt Über-

zeugungsarbeit innerhalb der EU leistet, um den Rückhalt für eine Verlängerung der Wirtschaftssanktionen auszubauen.

Flankieren könnte die Bundesregierung diesen Einsatz, indem sie den gezielten Druck auf Kiew zugunsten rechtsstaatlicher Reformen weiter intensiviert. Denn für die Unterstützung der Ukraine kann man leichter werben, wenn sich das Land erfolgreich reformiert. Und die Sanktionen gegen Russland sind unter anderem auch als Hilfe für die Ukraine zu verstehen, weil sie die Kosten der russischen Destabilisierung des Donbas erhöhen.

Wichtig ist zudem, das Informationsfeld nicht russischen und ukrainischen Akteuren zu überlassen. Vielmehr gilt es, sich anhand möglichst objektiver Quellen ein Bild von der Implementierung der Minsker Maßnahmen zu verschaffen und auf dieser Basis mit europäischen Partnern zu diskutieren. Hilfreich sein könnten etwa die von der OSZE-Mission gesammelten Daten zur Waffenruhe bzw. zum Abzug schwerer Waffen, ebenso Informationen von Organisationen wie der International Crisis Group, die über wichtige Einblicke zum Leben in den Regionen Donetsk und Luhansk verfügt. So lässt sich ein partielles Gegengewicht insbesondere zur russischen Propaganda schaffen, die in steigendem Maße präsent ist und immer perfidere Formen annimmt.

Nützlich sein könnte auch ein strukturiertes Gespräch darüber, wie sich die wirtschaftlichen Verluste, die von den (Gegen-) Sanktionen verursacht werden, durch eine koordinierte Umleitung der Handelsströme minimieren lassen. Dieser Dialog könnte auch Drittstaaten wie zum Beispiel die Türkei mit einbinden.

All dies schließt weitere Verhandlungen im Minsker Rahmen überhaupt nicht aus. Vielmehr sind die empfohlenen Maßnahmen als Parallelschiene gedacht, um die EU für den Fall abzusichern, dass die Umsetzung von Minsk in den kommenden Monaten keine klaren Fortschritte erfährt. Dies ist angesichts der momentanen Kalküle der Konfliktparteien – zu denen auch Russland gezählt werden sollte – leider zu erwarten.