

Kapitel 5 Russlands diktiertem Nicht-Frieden im Donbas 2014–2022: Warum die Minsker Abkommen zum Scheitern verurteilt waren

Hugo von Essen und Andreas Umland¹

Abstract: Die zwischen der Ukraine und Russland unter Vermittlung der OSZE, Deutschlands und Frankreichs abgeschlossenen Minsker Abkommen waren Ausdruck von Völkerrechtsnihilismus und Aggressionsverschleiern. Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Auffassung waren die Dokumente, die Moskau der Ukraine im September 2014 und Februar 2015 aufgezwungen hatte, keine Lösung, sondern Teil des Problems. Die in sich widersprüchlichen Minsker Abkommen wurden von Kyjiw unter massivem russischem Druck unterzeichnet. Ihr Abschluss folgte verheerenden militärischen Niederlagen, die reguläre und irreguläre russische Streitkräfte der Ukraine kurz zuvor beigebracht hatten. Die Abkommen waren für den Kreml ein Mittel, die geo- und hegemonialpolitischen Früchte seiner anfänglich verdeckten militärischen Aggression gegen die Ukraine zu ernten. Westliche Staaten – insbesondere Deutschland und Frankreich – unterstützten stillschweigend die offensichtliche russische Infragestellung der europäischen Sicherheitsordnung. Berlin und Paris drängten Kyjiw dazu, die widersprüchlichen Bestimmungen der Minsker Abkommen mit ihren fragwürdigen Sequenzen umzusetzen. Moskau wurde für seine Verletzungen der Vereinbarungen, Verballhornung völkerrechtlicher und demokratischer Grundprinzipien sowie unkooperative Haltung bei den Verhandlungen nicht sanktioniert.

Schlüsselwörter: Minsker Abkommen, Donbas, OSZE, Ukraine, Russland

1 Jakob Hedenskog, Fredrik Löjdquist und John Zachau vom SCEEUS sowie Joachim Krause vom ISPK machten wertvolle Anmerkungen zu einer früheren Fassung des Textes. Die Verantwortung für verbliebene Ungenauigkeiten liegt bei den Autoren. Kürzere Versionen des Textes erschienen zuvor als SCEEUS REPORT (Nr. 3, 2022) und in: Sirius. Zeitschrift für Strategische Analysen 6, H. 3, September 2022, S. 282–292.

1. Einleitung

Drei Tage vor Russlands Großinvasion der Ukraine erkannte Moskau am 21. Februar 2022 die knapp acht Jahre zuvor vom Kreml in einer Geheimoperation geschaffenen De-facto-Regime „Donezker Volkrepublik“ und „Lugansker Volksrepublik“ als Staaten an. Bis dahin hatten viele Beobachter in den so genannten Minsker Abkommen, d. h. den russisch-ukrainischen Vereinbarungen, die 2014–2015 in der Hauptstadt von Belarus unterzeichnet worden waren, einen Weg zur Beilegung des Donbas-Konflikts gesehen.² Kyjiw unterzeichnete die von Moskau entworfenen Texte im Lichte des verdeckten Einmarschs regulärer russischer Truppen in der Ostukraine und einer akuten Gefahr tiefer Vorstöße ins Landesinnere 2014–2015.

Von 2015 bis heute ist die Diskussion um die Beendigung der Aggression Russlands gegen die Ukraine von der gescheiterten Umsetzung der Minsker Abkommen geprägt.³ Etliche Akteure und Beobachter halten diese Vereinbarungen, auch als *Minsk I* und *Minsk II* bekannt, für eine in sträflicher Weise verpasste Chance.⁴ Einige wollen sie wieder zum Leben erwecken oder befürworteten ein *Minsk III*. Jedoch stellten die Vereinbarungen von Minsk keinen Fahrplan zum Frieden dar. Entgegen einer auch im Westen verbreiteten Ansicht waren sie von Anfang ein ungeeignetes Instrument zur Konfliktbeilegung. Stattdessen waren sie integraler Bestandteil des Problemknäuels, das schließlich zur schicksalhaften Eskalation im Februar 2022 führte.⁵

2 OSCE: Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, signed in Minsk, 5. September 2014 (Protokoll von Minsk); OSCE: Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements, 12. Februar 2015.

3 Hrant, Kostanyan/Meister, Stefan: Ukraine, Russia and the EU: Breaking the Deadlock in the Minsk Process, CEPS Working Document 423, 2016; Malyarenko, Tatyana/Wolff, Stefan: The Logic of Competitive Influence-Seeking: Russia, Ukraine, and the Conflict in Donbas. In: *Post-Soviet Affairs* 34, H. 4, 2018, S. 191–212; Åtland, Kristian: Destined for Deadlock? Russia, Ukraine, and the Unfulfilled Minsk Agreements. In: *Post-Soviet Affairs* 36, H. 2, 2020, S. 122–139.

4 Charap, Samuel: „The U.S. Approach to Ukraine’s Border War Isn’t Working“, *Politico*, 19.11.2021.

5 Grigas, Agnia: *Beyond Crimea: The New Russian Empire*. Yale University Press: New Haven (CT) 2016; D’Anieri, Paul: *Ukraine and Russia: From Civilized Divorce to Uncivil War*. Cambridge University Press: Cambridge (UK) 2019; Kuzio, Taras: *Russian Nationalism and the Russian-Ukrainian War: Autocracy-Orthodoxy-Nationality*. Routledge: London 2022.

2. Die Geschichte der Vereinbarungen von Minsk

Nach jahrelanger politischer und ökonomischer Einmischung in der Ukraine ging Moskau im Spätwinter 2014 zu einem verdeckten bewaffneten Angriff auf Russlands angebliche Brudernation über.⁶ Der Kreml begann mit einer militärischen Besetzung der Krim durch ungekennzeichnete reguläre russische Truppen. Parallel zur Annexion der südukrainischen Schwarzmeerküste schürte Russland auf dem ukrainischen Festland und insbesondere im ostukrainischen Donezer Bassin (Ukr.: Donbas) Unruhen.⁷ Moskau versuchte auch in anderen südlichen und östlichen Teilen des Landes örtliche Spannungen zu eskalieren, war jedoch nur im Donbas erfolgreich.⁸

Es bedurfte zudem der verdeckten Einschleusung einer russischen Kampftruppe, um die vorhandenen gesellschaftlichen Spannungen im Donbas in einen bewaffneten Konflikt zu transformieren. Von der bereits durch Russland annektierten Krim gelang es einer irregulären Einheit unter der Führung des russischen Staatsbürgers und ehemaligen FSB-Offiziers Igor Girkin, genannt „Strelkow“, im April 2014 in das ukrainische Festland vorzudringen und eine Art Pseudobürgerkrieg im Donbas zu entfachen. Girkin erklärt später freimütig: „Den Auslöser zum Krieg habe ich gedrückt. Wenn unsere Einheit nicht über die Grenze gekommen wäre, wäre alles so [folgenlos] ausgegangen wie in Charkow und Odessa“.⁹

6 Hurak, Ihor/D’Anieri, Paul: The Evolution of Russian Political Tactics in Ukraine. In: *Problems of Post-Communism* 69, H. 2, 2022, S. 121–132.

7 Das Donezer Bassin ist nicht, wie manchmal angenommen, nach der Stadt oder Region Donezk benannt, sondern nach dem Fluss *Siwersky Donez*, der auch durch die Luhansker Oblast fließt. Landschaftlich gehört ebenfalls ein Teil Westrusslands zum Donbas. Der ursprüngliche Landschaftsbegriff hat sich jedoch für den östlichsten Landesteil der Ukraine eingebürgert. Er trägt im ukrainischen Kontext auch soziokulturelle Konnotationen und ist in gewisser Hinsicht dem deutschen Regionalterminus „Ruhrpott“ vergleichbar.

8 Umland, Andreas: „The Glazyev Tapes, Origins of the Donbas Conflict, and Minsk Agreements“, *Foreign Policy Association*, 13. September 2018.

9 Hans, Julian: Russischer Geheimdienstler zur Ostukraine – „Den Auslöser zum Krieg habe ich gedrückt“, *Süddeutsche Zeitung*, 21. November 2014.

Im Mai 2014 gelang es Moskau, zwei nicht anerkannte künstliche Kleinstaaten zu errichten, die „Volksrepublik Donezk“ (russische Abkürzung: DNR) und „Volksrepublik Luhansk“ (russische Abkürzung: LNR).¹⁰ Der Kreml setzt dabei sowie im weiteren einige Methoden und Personalien ein, die er in den nichtregierungskontrollierten Gebieten Moldaus und Georgiens seit den 1990er in Einsatz gebracht hatte.¹¹ Dies betrifft etwa die Infiltrierung von Agenten, Förderung von lokalem Separatismus, Nichterfüllung von Waffenstillstandsvereinbarungen und anderen Abkommen, Verballhornung internationaler Organisationen usw.¹²

Nach einigen Gebietsgewinnen der von Russland entsandten beziehungsweise unterstützten paramilitärischen Einheiten begannen die ukrainischen Streitkräfte im Sommer 2014 eine zunächst erfolgreiche Gegenoffensive. Kyjiw eroberte verloren gegangene Gebiete zurück, einschließlich der strategisch bedeutsamen Hafenstadt Mariupol. Abgesehen von irregulären Kämpfern mit russischer wie ukrainischer Staatsbürgerschaft waren bis zu diesem Zeitpunkt nur kleinere reguläre Truppenverbände Russlands, etwa Spezialeinheiten des militärischen Spionagedienstes GRU oder das berühmt-berüchtigte Luftabwehrsystem „Buk“, in der Ostukraine zum Einsatz gekommen. Ende August 2014 intervenierte Moskau im Donbas zum ersten Mal mit einem großen Verband ungekennzeichneter regulärer Bodentruppen zur Unterstützung seiner ostukrainischen Stellvertretermilizen. Aufgrund der darauffolgenden Niederlage der ukrainischen Armee in Ilowajsk und aus Furcht vor weiteren Verlusten, erklärte sich Kyjiw zu Verhandlungen mit Moskau in Minsk bereit.

-
- 10 Mitrokhin, Nikolay: Transnationale Provokation: Russische Nationalisten und Geheimdienstler in der Ukraine. In: *Osteuropa* 64, H. 5–6, 2014, S. 157–174; Mitrokhin, Nikolay: Infiltration, Instruktion, Invasion: Russlands Krieg in der Ukraine. In: *Osteuropa* 64, H. 8, 2014, S. 3–16; Mitrokhin, Nikolay: Bandenkrieg und Staatsbildung: Zur Zukunft des Donbass. In: *Osteuropa* 65, H. 1–2, 2015, S. 5–22; Mitrokhin, Nikolay: Infiltration, Instruktion, Invasion: Russia's War in the Donbass. In: *Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society* 1, H. 1, 2015 S. 219–250; Melnyk, Oleksandr: From the „Russian Spring“ to the Armed Insurrection: Russia, Ukraine and Political Communities in the Donbas and Southern Ukraine. In: *The Soviet and Post-Soviet Review* 47, H. 1, 2020, S. 3–38.
- 11 Kragh, Martin (Hrsg.): *Security and Human Rights in Eastern Europe: New Empirical and Conceptual Perspectives on Conflict Resolution and Accountability*. ibidem-Verlag: Stuttgart 2022.
- 12 Zachau, John: Russia's Instrumentalisation of Conflict in Eastern Europe: The Anatomy of the Protracted Conflicts in Ukraine, Georgia and Moldova. In: *SCEEU Reports on Human Rights and Security in Eastern Europe* 6, 2021.

Das sogenannte „Minsker Protokoll“, auch *Minsk I* genannt, wurde Anfang September 2014 von offiziellen Vertretern der OSZE, der Russischen Föderation und der Ukraine als Mitglieder der sogenannten Trilateralen Kontaktgruppe (TKG) unterzeichnet.¹³ Zwei Gesandte der sogenannten „Volksrepubliken“, Oleksandr Sachartschenko (inzwischen verstorben) und Ihor Plotnizki (inzwischen verschollen), setzten ebenfalls ihre Unterschrift unter das Protokoll, ohne dass jedoch deren pseudostaatliche Ämter erwähnt wurden. Offensichtlich war dieser Formelkompromiss dem Umstand geschuldet, dass Russland, nicht aber die Ukraine, die angeblichen „Volksrepubliken“ als Konfliktparteien ansah. Ende September 2014 wurde *Minsk I* um ein so genanntes „Memorandum“ mit einigen Klarstellungen ergänzt.

Obgleich das Minsker Protokoll und Memorandum russischen Interessen Tribut zollte und ein fragiler Waffenstillstand erreicht wurde, legten die beiden Dokumente den bewaffneten Konflikt nicht bei. Stattdessen wiederholte sich im Januar–Februar 2015 das Muster vom August–September 2014. Neuerlich einfallende reguläre russische Truppen brachten der Ukraine bei Debaltsewe eine weitere verheerende Niederlage bei. In Anbetracht abermals drohender russischer Vorstöße ins Landesinnere unterzeichnete Kyjiw ein sogenanntes „Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Abkommen.“ Diese Vereinbarung, auch *Minsk II* genannt, enthält detailliertere Bestimmungen als *Minsk I*. Unmittelbar nach seiner Unterzeichnung wurde das Minsker „Paket“ in einer Sicherheitsratsresolution der Vereinten Nationen erwähnt.

Minsk I und *II* bestehen zum einen aus verschiedenen sicherheitsrelevanten Maßnahmen. Dazu gehören ein Waffenstillstand, Rückzug schweren Geräts von der Kontaktlinie sowie die Entwaffnung aller illegalen Gruppen. Zum anderen bestehen sie aus politischen Schritten, die Kyjiw zu erfüllen hat. Zu ihnen gehören Lokalwahlen in den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten gemäß ukrainischer Gesetzgebung und die Einräumung gewisser Selbstverwaltungsrechte für die Regionen. Die Bestimmungen sahen auch eine Wiederherstellung voller ukrainischer Kontrolle über die Grenze mit Russland vor, wobei die Reihenfolge der Implementierung der Bestimmungen ein Hauptstreitpunkt wurde.

Die Umsetzung der Vereinbarungen sollte in der Trilateralen Kontaktgruppe (TKG) verhandelt werden. Überdacht wurde der Verhandlungsprozess vom so genannten „Normandie-Format“ bestehend aus Russland, Deutschland, Frankreich und der Ukraine. Zu den positiven Folgen der

13 Protokoll von Minsk, OSCE, 5. September 2014.

beiden Vereinbarungen gehörten ein – wenn auch nur zeitweiliger und fragiler – Waffenstillstand, teilweiser Truppenrückzug von der Kontaktlinie, eine gewisse Milderung humanitären Leids und die theoretische Aussicht auf eine zukünftige Beilegung des Konflikts.

Diese oder ähnliche Erzählungen sind das, woran viele Beobachter denken, wenn sie über die Minsker Abkommen und ihre versuchte Umsetzung sprechen. Doch war der „Minsker Prozess“, so die ukrainische Bezeichnung der trilateralen Verhandlungen, von Anfang an durch mindestens drei gravierende Probleme bezüglich der Entstehung, Bestimmungen und Konsequenzen der Minsker Abkommen gelähmt. Diese Defekte kurz zu besprechen scheint geboten, um ähnliche Lapsi bei künftigen Vereinbarungen in der Ukraine oder andernorts im postsowjetischen Raum zu vermeiden.¹⁴

2.1. *Legitimation von Völkerrechtsnihilismus*

Die größte Hypothek der Minsker Abkommen war ihre demonstrative Missachtung der Souveränität der Ukraine infolge eines unzureichend gebrandmarkten und nur gering bestrafte radikalen Völkerrechtsbruchs durch Russland.¹⁵ Die Ukraine hat den Vereinbarungen (so man diesen Terminus überhaupt benutzen will) nur unter massivem Druck zugestimmt. Moskau hat vor der Unterzeichnung gezielt den militärischen Druck auf Kyjiw erhöht. Dies erlaubte es dem Kreml, die öffentliche Definition und angebliche Lösung des Konflikts in den unterzeichneten

14 Heinemann-Grüder, Andreas: Lehren aus dem Ukraine-Konflikt: Das Stockholm-Syndrom der Putin-Versteher. In: Osteuropa 65, H. 4, 2015, S. 3–24; Heinemann-Grüder, Andreas: Was lehrt der Ukraine-Konflikt? In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 11, H. 4, 2018, S. 521–531; Heinemann-Grüder, Andreas/Crawford, Claudia/Peters, Tim (Hrsg.): Lehren aus dem Ukraine-Konflikt: Krisen vorbeugen, Gewalt verhindern, Verlag Barbara Budrich: Leverkusen 2021.

15 Grant, Thomas D.: Aggression against Ukraine: Territory, Responsibility, and International Law. Palgrave Macmillan: London 2015; Grant, Thomas D. (2019): International Law and the Post-Soviet Space II: Essays on Ukraine, Intervention, and Non-Proliferation. ibidem-Verlag: Stuttgart 2019; Zadorozhnyi, Oleksandr: Hybrid War or Civil War? The Interplay of Some Methods of Russian Foreign Policy Propaganda with International Law. In: Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal, H. 2, 2016, S. 117–128.

Dokumenten vorzugeben.¹⁶ Die über sieben Jahre vergeblichen Versuche zur Umsetzung der Minsker Abkommen blieben durch einen eklatanten Mangel an begleitendem westlichem Druck auf Russland sowie ungenügende Unterstützung für die Ukraine geprägt.

Die Prämisse der Minsker Abkommen, wonach es angeblich in der Ostukraine 2014 einen dominanten und autochthonen Willen zur Separation gegeben habe, widersprach zwar – wie auch im Falle der Krimsezession – den damaligen Umfrageergebnissen in den vorgeblich autonomistischen Regionen.¹⁷ Diese Narrative wurde dennoch vehement von Russland verfochten und durch die Anwesenheit von „Separatisten“ (wenig mehr als lokale Strohmannen des Kremls) in den TKG-Arbeitsgruppen unterstrichen. Die russische Erzählung von den Abspaltungen in der Süd- und Ostukraine wurde von westlichen Diplomaten, Politikern und Beobachtern trotz ihrer völkerrechtsnihilistischen Konsequenzen weitgehend respektiert und teils gar als plausible Auslegung der Ereignisse akzeptiert. Freilich wussten auch die meisten externen Entscheidungsträger und Experten um Moskaus Schlüsselrolle bei der Auslösung und Aufrechterhaltung des gewaltsamen Konflikts im Donbas. Dennoch behandelten viele Akteure und Kommentatoren die internationale militärische Auseinandersetzung zwischen Russland und der Ukraine bis zum Februar 2022 als eine innerstaatliche Konfrontation letzterer.

Tatsächlich handelte es sich beim bewaffneten Konflikt in der Ostukraine 2014–2022 um einen so genannten „delegierten zwischenstaatlichen Krieg“, bei dem die irregulären Truppen der so genannten „Volkrepubliken“ als notdürftig verschleierte Agenten Moskaus auf ukrainischem Staatsterritorium fungierten.¹⁸ Der fundamental internationale, wenn nicht geopolitische Charakter des Krieges wird sowohl in der Vorgeschichte und Genese als auch im größeren Kontext und weiteren Verlauf des Donbaskonflikts deutlich.¹⁹ Russland war zwar sowohl Konfliktauslöser,

16 Schneckener, Ulrich: Hybrider Krieg in Zeiten der Geopolitik? Zur Deutung und Charakterisierung des Donbass-Konflikts. In: Politische Vierteljahresschrift 57, H. 4, 2016, S. 586–613.

17 Umland, The Glazyev Tapes, 2018.

18 Hauter, Jakob: Delegated Interstate War: Introducing an Addition to Armed Conflict Typologies. In: Journal of Strategic Security 12, H. 4, 2019, S. 90–103.

19 Sapper, Manfred/Weichsel, Volker (Hrsg.): Zerreißprobe Ukraine: Konflikt, Krise, Krieg. In: Osteuropa 64, H. 5–6, BWV: Berlin 2014; Sapper, Manfred/Weichsel, Volker (Hrsg.): Gefährliche Unschärfe: Russland, die Ukraine und der Krieg im Donbass. In: Osteuropa 64, H. 9–10, BWV: Berlin 2014; Sapper, Manfred/Weichsel, Volker (Hrsg.): Zerrissen. Russland, Ukraine, Donbass. In: Osteuropa 65, H. 1–2, BWV: Berlin 2015; Sapper, Manfred/Weichsel, Volker (Hrsg.): Russlands

-steuerer und -nutznießer, stritt dies aber unentwegt ab und präsentierte sich als – zwar parteiischer und nicht ganz unbeteiligter, aber eben nur – Vermittler. Dieses Schmierentheater blieb auch den westlichen Regierungen im Normandie-Format, Deutschland und Frankreich, kaum verborgen. Sie gingen jedoch offenbar davon aus, dass Moskau die Vereinbarungen letztlich doch in mehr oder minder gutem Glauben umsetzen würde.

Im Vergleich zu ähnlichen Situationen in Transnistrien, Abchasien und der Zchinwali-Region („Südossetien“), wurde die bewaffnete Aufspaltung des Donbas eindeutig und allein vom Kreml vorbereitet, herbeigeführt und dirigiert.²⁰ Wie zunächst von Nikolay Mitrochin (Universität Bremen) und später u.a. von Sanshiro Hosaka (Universität Tartu), Vlad Mykhnenko (University of Oxford), Oleksandr Melnyk (University of Alberta) sowie Jakob Hauter (University College London) illustriert, haben die russische Staatsführung und ihre Agenten einschließlich Söldner in der Ukraine sowohl den Vorlauf und die Auslösung als auch den Verlauf des Krieges entscheidend bestimmt.²¹ Spätestens ab April 2014 waren sowohl regulä-

Krieg gegen die Ukraine: Propaganda, Verbrechen, Widerstand. In: Osteuropa 72, H. 1–3, BWV: Berlin 2022; Marples, David R./Mills, Frederick V. (Hrsg.): Ukraine's Euromaidan: Analyses of a Civil Revolution. ibidem-Verlag: Stuttgart 2015; Yekelchik, Serhy: The Conflict in Ukraine: What Everyone Needs to Know. Oxford University Press: Oxford 2015; Grigas, Beyond Crimea, 2016; Beichelt, Timm/Worschech, Susann (Hrsg.): Transnational Ukraine? Networks and Ties that Influence(d) Contemporary Ukraine. ibidem-Verlag: Stuttgart 2017; Bertelsen, Olga (Hrsg.): Revolution and War in Contemporary Ukraine: The Challenge of Change. ibidem-Verlag: Stuttgart 2017; Marples, David R.: Ukraine in Conflict: An Analytical Chronicle. E-International Relations: London 2017; Soroka, George/Stepniewski, Tomasz (Hrsg.): Ukraine after Maidan: Revisiting Domestic and Regional Security. ibidem-Verlag: Stuttgart 2018; Averde, Derek/Wolczuk, Kataryna (Hrsg.): The Ukraine Conflict: Security, Identity and Politics in the Wider Europe. Routledge: Abingdon (UK) 2019; D'Anieri, Ukraine and Russia, 2019; Wynnycykij, Mychailo: Ukraine's Maidan, Russia's War: A Chronicle and Analysis of the Revolution of Dignity. ibidem-Verlag: Stuttgart 2019.

20 Coppieters, Bruno: „Statehood“, „De Facto Authorities“ and „Occupation“: Contested Concepts and the EU's Engagement in Its European Neighbourhood. In: Ethnopolitics 17, H. 4, 2018, S. 343–361; Malyarenko, Tetyana/Wolff, Stefan: The Dynamics of Emerging De-Facto States: Eastern Ukraine in the Post-Soviet Space. Routledge: Abingdon (UK) 2018; Zachau, Russia's Instrumentalisation, 2021; Kragh, Security and Human Rights, 2022.

21 Mitrokhin, Transnationale Provokation, 2014; Mitrokhin, Infiltration, 2014; Mitrokhin, Bandenkrieg und Staatsbildung, 2015; Mitrokhin, Diktaturtransfer im Donbass, 2017; Hosaka, Sanshiro: Welcome to Surkov's Theater: Russian Political Technology in the Donbas War. In: Nationalities Papers 47, H. 5, 2020, S. 750–773; Mykhnenko, Vlad: Causes and Consequences of the War in Eastern Ukraine:

re als auch irreguläre russische Militäreinheiten mit mehr oder weniger verschleierte Führung Moskaus beim angeblichen „Volksaufstand“ federführend.

Die vorgetäuschte „Sezession“ der Krim im Februar–März 2014 geschah auf noch weit offensichtlicher Initiative Moskaus hin. Sie wurde zumindest von einigen namhaften Persönlichkeiten der Halbinsel, unter anderem dem Sprecher des Parlaments der Autonomen Republik, Wolodymyr Konstantynow, unterstützt. Die angebliche Donbasrebellion dagegen wurde von keinerlei regional bekannten Persönlichkeiten aus dem Donezbecken öffentlich geleitet, initiiert oder begrüßt. National oder zumindest regional bedeutende Vertreter weder der wirtschaftlichen und kulturellen noch der zivilgesellschaftlichen oder wissenschaftlichen Eliten der Donbasregion nahmen am scheinbaren Volksaufstand teil.²²

Selbst prominente, offen pro-russische Politiker aus dem Donbas spielten keine Schlüsselrollen in der vorgeblich von einer erdrückenden Bevölkerungsmehrheit getragenen lokalen Erhebung russophiler Ukrainer. Der einzige bekannte zeitweise ukrainische Ko-Anführer der vermeintlichen Rebellion war Oleh Zarjow, ein ehemaliger stellvertretender Fraktionsvorsitzender der Partei der Regionen im ukrainischen Einkammerparlament, Werchowyna Rada (Oberster Rat). Zarjow jedoch stammt aus der Stadt Dnipro und nicht aus dem Donbas. Er war ein, wie seine verschiedenen russischen sowie anderen ausländischen Kollegen vor Ort, ins Donezbecken zugereister Separatist.

In den ersten Monaten des angeblichen Volksaufstandes in der Ostukraine waren etliche militärische und politische Schlüsselfiguren russi-

An Economic Geography Perspective. In: *Europe-Asia Studies* 72, H. 3, 2020, S. 528–560; Melnyk, Oleksandr: From the „Russian Spring“ to the Armed Insurrection: Russia, Ukraine and Political Communities in the Donbas and Southern Ukraine. In: *The Soviet and Post-Soviet Review* 47, H. 1, 2020, S. 3–38; Hauter, Jakob (Hrsg.): *Civil War? Interstate War? Hybrid War? Dimensions and Interpretations of the Donbas Conflict in 2014–2020*. ibidem-Verlag: Stuttgart 2021; Hauter, Jakob: *Forensic Conflict Studies: Making Sense of War in the Social Media Age*. In: *Media, War & Conflict*, Sage Publications, 2021.

- 22 Siehe dazu die Debatte: Kudelia, Sergiy: Domestic Sources of the Donbas Insurgency, *PONARS Eurasia*, 29. September 2014; Umland, Andreas: „In Defense of Conspirology: A Rejoinder to Serhiy Kudelia’s Anti-Political Analysis of the Hybrid War in Eastern Ukraine“, *PONARS Eurasia*, 30. September 2014; Kudelia, Sergiy: Reply to Andreas Umland: The Donbas Insurgency Began at Home, *PONARS Eurasia*, 8. Oktober 2014; Matsiyevsky, Yuriy: „The Limits of Kudelia’s Argument: On the Sources of the Donbas ‚Insurgency‘“, *PONARS Eurasia*, 31. Oktober 2014; Kudelia, Sergiy: „Getting to the Bottom on the Sources of the Donbas Insurgency“, *PONARS Eurasia*, 6. November 2014.

sche Staatsbürger, meist ohne nennenswerte biographische oder familiäre Verbindungen zum Donezbecken. Sie hatten als Agenten des Kremls, von Moskau bezahlte Söldner oder irreguläre Kämpfer – von Russland beziehungsweise der annektierten Krim aus – die Grenze zur Ukraine überschritten. Erst einige Monate nach Gründung der beiden „Volksrepubliken“ wurden die meisten Führungspositionen der damals noch nicht einmal von Russland anerkannten Pseudostaaten mit – bis dahin randständigen und weitgehenden unbekanntem – lokalen Personen besetzt.

Diese und andere Aspekte der angeblichen „Donbas-Rebellion“ stellten offensichtliche Verletzungen der Souveränität, Integrität sowie Grenze des ukrainischen Staates, der europäischen Sicherheitsordnung und des Völkerrechts im Allgemeinen dar. Sie wurden vom Westen nur mit relativ schwachen sektoralen und einigen ausgewählten individuellen Sanktionen geahndet. Die Reichweite der Strafmaßnahmen gegen Russland stand in einem Missverhältnis zur geopolitischen Bedeutung von Russlands Anschluss der Krim und Pseudobürgerkrieg im Donezbecken. Die Milde der westlichen Reaktion war ein Signal an Moskau, dass sowohl die Krimannexion als auch die verdeckte Intervention in der Ostukraine und damit etliche eklatante Völkerrechtsbrüche, wie zuvor schon in Moldau und Georgien, hingegenommen wurden.

Schlimmer noch: Die am 29. Juli 2014 eingeführten sektoralen Sanktionen der EU wurden paradoxerweise zu einem Zeitpunkt verhängt, als die ukrainische Armee im Donbas auf dem Vormarsch war. Zum Zeitpunkt der Verhängung dieser bis Februar 2022 wichtigsten Sanktionen war nicht abzusehen, dass die ukrainische Offensive gegen russische irreguläre Truppen einen Monat später durch einen Großeinsatz russischer regulärer Truppen bei Ilowajsk zurückgeschlagen wird. Es bestand bezüglich des Donbaskrieges Ende Juli 2014 keine dringende Notwendigkeit für die EU, neuartige und relativ harte Sanktionen zu verhängen. Damals sah es nach einem baldigen Sieg Kyjiws in der Ostukraine aus.

Die Sanktionen hatten nur in zweiter Linie mit der Ukraine zu tun. Ihr Hauptgrund war die massenhafte Tötung von EU-Bürgerinnen und Bürgern – hauptsächlich Niederländern – auf dem Flug MH17 am 17. Juli 2014 und nicht die massenhafte Tötung ukrainischer Bürger durch Russland. Das fatale Signal der EU an den Kreml war: „Uns interessiert euer Krieg gegen die Ukraine und der aktuelle Kriegsverlauf wenig. Was jedoch völlig unzulässig ist, ist die Tötung von EU-Bürgern eines westeuropäischen Landes. In einem solchen Fall führen wir ggf. auch dann Sanktionen ein, wenn diese in der jeweils konkreten Kriegssituation an und für sich wenig Sinn machen“.

Vor diesem Hintergrund wunderte es später nicht mehr, dass diese Sanktionen im weiteren Verlauf an die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen gebunden wurden. Ab 2015 bestand ein zweites Paradoxon der Donbas-Sanktionen darin, dass ihre Aussetzung nicht nur an bestimmte russische, sondern auch etliche ukrainische Handlungen zur Umsetzung dieser Vereinbarungen gebunden war, obwohl die Ukraine nicht sanktioniert worden war. Der Abbau der Sanktionen war im Sommer 2014 ursprünglich an einen bedingungslosen Rückzug Russlands aus der Ostukraine gebunden worden, während es ab 2015 um die Implementierung der Minsker Abkommen ging.

2.2. Ignorieren demokratischer Grundprinzipien

Damit im Zusammenhang stand ein weiteres Problem der Umsetzung der Minsker Abkommen, die die Wiedereingliederung der *de facto* von Russland kontrollierten Gebiete in den ukrainischen Staat vorsahen. Dies war die Frage, wer Kyjiws Verhandlungspartner in diesem Prozess sein sollte. Anfangs war die ukrainische Führung geneigt, die von Moskau im September 2014 diktierten *Minsk I*-Verpflichtungen zügig zu erfüllen – ungeachtet ihrer demütigenden Bestimmungen.

Die Werchowna Rada verabschiedete im Herbst 2014 ein Gesetz über einen Sonderstatus für die besetzten Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk. Kyjiw setzte für Dezember 2014 Lokalwahlen in den nicht länger regierungskontrollierten Kommunen der Ostukraine an. Wären diese Wahlen im Einklang mit ukrainischen Gesetzen und internationalen Kriterien durchgeführt worden, hätten sie die Gelegenheit geboten, legitime Verhandlungspartner der okkupierten Region zu etablieren. Diese hätten die *de facto* von Russland eingesetzten vorgeblichen Vertreter der vermeintlichen Aufständischen ersetzen können. Ein solches Prozedere hätte die Chance geboten, die Einmischung Moskaus in den ukrainischen innenpolitischen Prozess sukzessive zurückzudrängen.

Genau diese wollte der Kreml jedoch nicht. Einen Monat vor den geplanten Wahlen nach ukrainischem Recht im besetzten Donbas, führten Anfang November 2014 die beiden moskaukontrollierten *De-facto*-Regime rechtswidrig ihre eigenen, so genannten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen der „Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk durch. Diese weitgehend inszenierten Abstimmungen wurden nicht mit Kyjiw abgesprochen. Sie wurden vermutlich von Moskau initiiert oder zumindest toleriert.

Gesamtukrainische Parteien konnten nicht an den Pseudowahlen teilnehmen – nicht einmal prorussische, wie die Kommunistische Partei

der Ukraine oder die aus der Partei der Regionen hervorgegangen Gruppierungen. Auch waren Kämpfer der irregulären Streitkräfte der beiden „Volksrepubliken“ während des Abstimmungsprozesses allgegenwärtig; sie sollten offensichtlich Widerstand gegen die Abspaltung unterdrücken. Die Medien der okkupierten Regionen wurden mittelbar oder unmittelbar aus Russland kontrolliert. Es gab keine internationale Überwachung der Abstimmung durch relevante Beobachterorganisationen, wie die OSZE.

Die Scheinwahl verlieh den Anführern der russischen Satellitengebilde eine Scheinlegitimität. Die Ergebnisse der Pseudowahlen und anderer Scheinabstimmungen waren ein Schlüsselement in der Propaganda und Verhandlungsführung des Kremls. Die parademokratisch bevollmächtigten Anführer der „DNR“ und der „LNR“ wurden teils nicht nur von staatlichen russischen, sondern auch westlichen Akteuren oder Beobachtern als Vertreter der Bevölkerung des Donbas aufgefasst. In den internationalen Medien wurden sie häufig als die Konfliktpartei dargestellt, die Kyjiw gegenüberstehe.

Der mit den Pseudowahlen einhergehende frühzeitige und prinzipielle Verstoß gegen das 2014er Minsker Protokoll und Memorandum durch Moskau und seine Agenten in den „Volksrepubliken“ überschattete die nachfolgenden Verhandlungen. Wirkliche Wahlen gemäß ukrainischem Gesetz und mit Teilnahme ukrainischer (einschließlich prorussischer) Parteien wären ein entscheidender Schritt im Wiedereingliederungsprozess gewesen. Stattdessen schufen die manipulierten Abstimmungen vom November 2014 unrepräsentative lokale Machtorgane, deren vorgebliche Legitimität es Russland erlaubte, zu behaupten, dass sie für die „Bevölkerung des Donbas“ sprechen.

Damit erfolgte bereits 2014 eine politische Konsolidierung der semiautonomen Institutionen der „Volksrepubliken“, die im Weiteren mittels Moskauer Unterstützung, etwa durch illegale, grenzüberschreitende „humanitäre Konvois“ (offenbar nicht selten mit Waffen und Munition beladen), am Leben erhalten wurden. Die schon früh quasi institutionell festgeschriebene Untergrabung der Souveränität der Ukraine mit diversen Scheinabstimmungen wurde zu einem fundamentalen Hindernis für eine Wiedereingliederung der abgespaltenen Gebiete und Umsetzung der politischen Teile der Minsker Abkommen.²³

Sie löste jedoch keinerlei angemessene Reaktionen des Westens aus. Statt diese und andere Verstöße gegen die Minsker Abkommen zu sanktio-

23 Coynash, Halya: The Facts speak for themselves re Russia's military involvement in Donbas – OSCE Chief Monitor, Human Rights in Ukraine, 2. November 2018.

nieren, wurden bis 2022 lediglich bereits bestehende sektorale Sanktionen, die schon vor den Minsker Abkommen verhängt worden waren, in Kraft belassen. Später wurden einige individuelle Sanktionen hinzugefügt.

Eine ähnlich verhaltene Reaktion betraf die zunehmende Verteilung russischer Pässe an die Einwohner der besetzten Gebiete durch Moskau. Es gab bereits vor Anerkennung der beiden so genannten „Volksrepubliken“ durch Moskau am 21. Februar 2022 eine aktive Politik der Überführung von Donbas-Bewohnern in die russische Staatsbürgerschaft.²⁴ Obwohl die Verteilung russischer Pässe ein weiterer eklatanter russischer Verstoß gegen die Minsker Abkommen war, gab es keine westlichen Schritte dahingehend Moskau für diesen Rechtsbruch relevante zusätzliche Kosten aufzuerlegen. Die russische Vertragsbrüchigkeit wurde von den westeuropäischen Beteiligten am Verhandlungsprozess – d. h. der deutschen und französischen Regierung – zwar kritisch bewertet, jedoch letztlich hingenommen.

Die inszenierten Wahlen im Jahr 2014 und später in den besetzten Gebieten erschwerten nicht nur die Aufgabe, einen rechtmäßig bevollmächtigten und repräsentativen Verhandlungspartner für Kyjiw zu bestimmen. Sie warfen auch die Frage auf, wie man im Weiteren die scheinlegitimen Pseudobehörden entmachten würde, sollte es je zu einer Situation kommen, in der frei gewählte lokale Abgeordnete das Ruder übernehmen könnten. Die Billigung, Organisation und Anerkennung der Pseudowahlen durch Moskau untergrub schon 2014 den Minsker Verhandlungsprozess, noch bevor *Minsk II* im Februar 2015 unterzeichnet wurde. Die darauffolgende Verteilung von russischen Pässen, Einführung des Rubel und andere Maßnahmen deuteten bereits damals an, wohin die Reise geht – sukzessive Annexion der besetzten Gebiete durch Russland.

2.3. *Den Aggressor die Früchte seiner Aggression ernten lassen*

Wie erwähnt, wurden *Minsk I* und *Minsk II* vor dem Hintergrund großer Einmärsche regulärer russischer Bodentruppen in die Ostukraine im August 2014 und Februar 2015 ausgehandelt – sofern das Wort „aushandeln“ überhaupt angebracht ist. Die Vereinbarungen wurden nach verheerenden ukrainischen Niederlagen mit Hunderten Toten, Verwundeten und Gefangenen in Ilowajsk und Debalzewe geschlossen. Kyjiw unterzeichnete die

24 Burkhardt, Fabian: Russlands „Passportisierung“ des Donbas. In: SWP-Aktuell A 58, 30. Juni 2020.

Minsker Abkommen vor allem, weil es sonst mit noch tieferen Vorstößen von Russlands Armee auf ukrainisches Gebiet rechnen musste.

Der offizielle Chefunterhändler Kyjiws, Leonid Kutschma, der zweite Präsident der Ukraine, und der von 2014 bis 2019 amtierende ukrainische Präsident Petro Poroschenko sahen keinen anderen Ausweg. Sie mussten die von Putin weitgehend vorgefertigten, demütigenden Texte akzeptieren. Kutschma und Poroschenko taten dies ungeachtet der Tatsache, dass die Vereinbarungen Bestimmungen enthielten, die offensichtlich darauf abzielten, die Souveränität, Integrität und Staatlichkeit der Ukraine zu untergraben. Diese Situation war als solche bedenklich genug.

Beunruhigender noch war die Tatsache, dass der Westen es Moskau erlaubte beziehungsweise sogar den Kreml dabei unterstützte, die Minsker Abkommen dafür zu nutzen, über Jahre politischen und diplomatischen Druck auf Kyjiw auszuüben. Moskau tat dies häufig unter Verweis auf die Resolution 2202 des UN-Sicherheitsrats vom 17. Februar 2015. Die ausdrückliche Erwähnung der *Minsk II*-Vereinbarung in diesem offiziellen Dokument verstärkte das rechtliche Gewicht der umstrittenen Übereinkunft, die fünf Tage zuvor unterzeichnet worden war.

Absurderweise etwa mahnte Russland mit Verweis auf *Minsk II* wiederholt die Dezentralisierung der Ukraine an.²⁵ Jedoch hatte im April 2014 bereits eine tiefe Reform der ukrainischen lokalen Selbstverwaltung noch Monate vor Unterzeichnung der Minsker Abkommen mit ihrer Forderung nach Dezentralisierung begonnen.²⁶ Die Führung der Russischen Föderation, die de facto zentralistisch und nicht föderalistisch organisiert ist, wollte weniger eine wirkliche Dezentralisierung als eine „Balkanisierung“ der Ukraine.²⁷

Statt sich diesen und ähnlichen russischen Taktiken entgegenzustellen, bemühten sich westliche Vertreter mehrfach, Kyjiw zu Zugeständnissen zu bewegen, welche die Souveränität der Ukraine untergraben würden. Sie empfahlen der Ukraine, den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten einen verfassungsrechtlich verankerten Sonderstatus zu gewähren und dort Lokalwahlen abzuhalten, noch bevor die irregulären Streitkräfte Russlands im Donbas abgezogen oder entwaffnet werden. Westliche Poli-

25 Alim, Eray: „Decentralize or Else“: Russia’s Use of Offensive Coercive Diplomacy against Ukraine. In: *World Affairs* 183, H. 2, 2020, S. 155–182.

26 Romanova, Valentyna/Umland, Andreas: *Ukraine’s Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges*, Chatham House Research Papers, September 2019.

27 Rjabčuk, Mykola: *Dezentralisierung und Subsidiarität: Wider die Föderalisierung à la russe*. In: *Osteuropa* 64, H. 5–6, 2014, S. 217–225.

tiker und Diplomaten widersetzten sich unzureichend der russischen Weigerung, eine dauerhafte und vollständige Überwachung der ukrainisch-russischen Staatsgrenze durch die OSZE zu erlauben. Russland schränkte den Spielraum der 2014 mit Moskaus Einverständnis etablierten „Special Monitoring Mission“ der OSZE in der Ukraine ein. Der Kreml tat dies sowohl über die OSZE-Zentrale in Wien als auch vor Ort im Donbas, in den sog. „Volkrepubliken“.²⁸

Nicht nur in diesen oder jenen Einzelfragen, sondern auch in der strategischen Grundausrichtung blieben insbesondere die EU und ihre westeuropäischen Mitgliedsstaaten acht Jahre lang auf einem Holzweg.²⁹ Der Westen schloss bis Anfang 2022 die Lieferung selbst defensiver schwerer Waffen an die Ukraine aus. Die Möglichkeit zusätzlicher relevanter sektoraler Sanktionen gegen Russland wurde bis zum Beginn des großen russischen Truppenaufmarschs 2021 kaum ernsthaft diskutiert.

Stattdessen wurde die *Message* anfangs relativ klarer Strafmaßnahmen im weiteren vernebelt. 2015 entschied sich die EU dafür, wie oben schon erwähnt, die Aufhebung ihrer Donbas-bezogenen Strafmaßnahmen gegen Russland an die Umsetzung der Minsker Abkommen zu knüpfen. Die beiden Vereinbarungen wurden jedoch erst nach Verhängung sektoraler Sanktionen im Sommer 2014 geschlossen. Das Sanktionspaket hatte anfangs einen vollständigen Abzug Russlands aus dem Donbas als Bedingung für die Rücknahme der Sanktionen vorgesehen. Durch ihre nachträgliche Anbindung an *Minsk I* und *II* waren sie nicht mehr nur an die Einstellung von Regelverstößen durch Russland gebunden. Nunmehr war

-
- 28 Adamski, Łukasz: Beobachtung der Beobachter: Die OSZE und Russlands Aggression gegen die Ukraine. In: Osteuropa 65, H. 1–2, 2015, S. 43–56; Haug, Hilde Katrine: The Minsk Agreements and the OSCE Special Monitoring Mission: Providing Effective Monitoring for the Ceasefire Regime. In: Security and Human Rights 27, H. 3–4, 2016, S. 342–357; von Twickel, Nikolaus: Zwischen den Fronten: Was die OSZE-Beobachter in der Ukraine leisten können, und was nicht. In: Internationale Politik 72, H. 2, 2017, S. 48–53; Kemp, Walter: Civilians in a War Zone: The OSCE in Eastern Ukraine. In: OSCE Yearbook 2017, H. 23, 2018, S. 113–123; Härtel, André/Pisarenko, Anton/Umland, Andreas: The OSCE’s Special Monitoring Mission to Ukraine: The SMM’s Work in the Donbas and Its Ukrainian Critique in 2014–2019. In: Security and Human Rights 31, H. 1–4, 2021, S. 121–154; Kragh 2022.
- 29 Härtel, André: The EU Member States and the Crisis in Ukraine: Towards an Eclectic Explanation. In: Romanian Journal of European Affairs 19, H. 2, 2019, S. 87–106; Barshadska, Iuliia: Brüssel zwischen Kyjiw und Moskau: Das auswärtige Handeln der Europäischen Union im ukrainisch-russischen Konflikt 2014–2019. ibidem-Verlag: Stuttgart 2022.

das Sanktionsende auch von bestimmten Schritten der Ukraine abhängig, obgleich diese nicht sanktioniert war.

Parallel leitete die deutsche Regierung 2015 mit dem berüchtigten Nord Stream 2-Projekt, eine – nach Abschluss des ersten Nord Stream-Projektes 2012 – weitere Erhöhung der künftigen Abhängigkeit Deutschlands von Russland ein.³⁰ Berlin schickte sich damit auch an, den wirtschaftlichen Hebel der Ukraine gegenüber Russland nochmals zu schwächen. Die zweite Gaspipeline von Gazprom durch die Ostsee nach Nordostdeutschland wurde ebenso wie die erste als ein privatwirtschaftliches Vorhaben dargestellt, von dem keinerlei sicherheitspolitische Bedrohung für die Ukraine ausgehe.

Die territorialen „Gewinne“, die Russland während der ersten hochintensiven Phase verdeckter Aggressionen gegen die Ukraine in den Jahren 2014–2015 erzielte, wurden nicht nur für den Kreml zu neuen Basisnormen. Sie wurden in erheblichen Teilen auch von westlichen Politikern und Diplomaten als neue objektive Ausgangspunkte für Verhandlungen und Bezugsrahmen für eine Wiederannäherung zwischen den beiden Ländern akzeptiert. Statt fortwährend daran erinnert zu werden, dass die neuen politischen Bedingungen im Donbas und auf der Krim grundsätzlich unannehmbar sind, wurde der russische Aggressor von internationalen Vermittlern implizit belohnt. Moskau wurde erlaubt, bei internationalen Verhandlungen und Debatten mit seinem ukrainischen Opfer eine ständige Ernte der Früchte seiner militärischen Aggression zu betreiben.

Ein markantes Beispiel für die Fragwürdigkeit der *Minsk II*-Vereinbarung vom Februar 2015 war deren Artikel 9, welcher vorsah: „... die Wiederherstellung der vollständigen Kontrolle über die Staatsgrenze durch die Regierung der Ukraine im gesamten Konfliktgebiet, beginnend am Tag 1 nach den Lokalwahlen.“ Diese Abfolge antizipierte eine Rückkehr Kyjiwer Kontrolle über die ukrainisch-russische Grenze entlang der besetzten Gebiete nicht vor, sondern im Anschluss an eine politische Lösung. Dies hätte bedeutet, dass die ukrainische Regierung Wahlen auf einem Territorium hätte abhalten müssen, welches immer noch unter faktischer russischer Kontrolle war. Solch ein Verfahren hätte Moskau die Möglichkeit gegeben, mittels seiner Agenten und Stellvertreter in den besetzten Gebieten den politischen Prozess, der den Konflikt vorgeblich beilegen soll, zu unterwandern.

30 Umland, Andreas: Germany's Russia Policy in Light of the Ukraine Conflict: Interdependence Theory and Ostpolitik. In: *Orbis* 66, H. 1, 2021, S. 78–94.

Problem dieser wie anderer widersprüchlicher Formulierungen in *Minsk I* und *II* war nicht nur und nicht so sehr, dass es Russland gelungen war, diese Bestimmungen durch rücksichtslosen Druck auf die Ukraine in die Vereinbarungen hineinzuschmuggeln. Problematischer noch war die Tatsache, dass westliche Regierungen und Organisationen selbst die besonders absurden Punkte in den beiden Minsker Abkommen akzeptierten. So unterbreiteten der französische Diplomat Pierre Morel sowie der deutsche Außenminister (und heutige Bundespräsident) Frank-Walter Steinmeier im Jahr 2015 Pläne zur Konfliktbeilegung, die stillschweigend die militärischen Erfolge des Kremls im gleichen Jahr anerkannten und die russischen Geländegewinne zum Ausgangspunkt nahmen.³¹ Im Rahmen des Morel-Plans und der Steinmeier-Formel wurde Kyjiw nun nicht nur von Moskau, sondern auch von Paris und Berlin nahegelegt, demokratische Wahlen auf einem Gebiet abzuhalten, das *de facto* von einem aggressiven Nachbarstaat kontrolliert wurde, der der Erfahrung nach alles unternehmen würde, um den Ausgang der Wahlen zu manipulieren.

In den folgenden Jahren rieten deutsche Politiker und Diplomaten der ukrainischen Regierung immer wieder, die Steinmeier-Formel umzusetzen. Sie konzentrierten sich auf Zugeständnisse der Ukraine in Bezug auf Lokalwahlen und forderten einen „Sonderstatus“ für die besetzten Gebiete. Effektive Schritte, die sich explizit gegen Russlands fundamentale Verstöße gegen das Völkerrecht und die europäische Sicherheitsordnung richteten, waren hingegen von Seiten der deutschen und französischen Regierung kaum zu erkennen. Insbesondere Berlin drängte Kyjiw sich auf fragwürdige Prozedere einzulassen, obwohl es immer eindeutiger Anhaltspunkte dafür gab, dass Moskau nicht an einer wirklichen Konfliktlösung interessiert war.

Indessen posierte Russland auf der weltpolitischen Bühne in der Vermittlerrolle und bemühte sich unentwegt darum, den aus Moskau initiierten internationalen in einen innerstaatlichen Konflikt zu verwandeln und aus der Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine Nutzen zu ziehen. Moskau nutzte die beiden „Volksrepubliken“ als Instrumente, um die innere Stabilität und Außenbeziehungen der Ukraine zu untergraben. Dies

31 Getmanchuk, Alyona/Solodkyy, Sergiy: German Crisis Management Efforts in the Ukraine–Russia Conflict from Kyiv’s Perspective, *German Politics* 27, H. 4, 2018, S. 591–608; Wittke, Cindy/Rabinovych, Maryna: Five Years After: The Role of International Actors in the „Ukraine Crisis“. In: *East European Politics* 35, H. 3, 2019, S. 259–263; Wittke, Cindy: The Minsk Agreements – More than „Scraps of Paper“? In: *East European Politics* 35, H. 3, 2019, S. 264–290; Åtland, *Destined for Deadlock?*, 2020; Zachau 2021.

war eine Strategie, die der Kreml, bereits lange vor 2014, über zwanzig Jahre lang in Moldawien und Georgien angewandt hatte.

Der von Moskau geforderte Preis für eine teilweise Rückgabe der ostukrainischen Beute seiner hybriden Aggression bestand darin, wieder einen Fuß in die Tür des gesamten ukrainischen Staatswesens zu bekommen. Zwischen Ende 2020 und Anfang 2021 kam der Kreml zu dem Schluss, dass er dies mittels lediglich diplomatischer, politischer und hybrider Mittel nicht erreichen konnte. Putin begann Plan B zur Unterwerfung der Ukraine umzusetzen und Truppen an der russisch- sowie belarussisch-ukrainischen Grenze und auf der Krim für eine traditionelle militärische Invasion zu konzentrieren.

3. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Der Diktatfrieden der Minsker Abkommen, der durch Initiativen wie das Normandie-Format oder die Steinmeier-Formel unterstützt wurde, hätte vom Westen nie akzeptiert werden dürfen. Wie wir jetzt wissen, haben die Minsker Abkommen den russisch-ukrainischen Konflikt nicht entschärfen, sondern verschärft. Sie konnten dessen gewaltsame Eskalation im Februar 2022 nicht verhindern.

Frankreich und insbesondere Deutschland engagierten sich, hauptsächlich aus humanitären Gründen, in vielen Verhandlungsrunden. Auch die OSZE war hochpräsent.³² Aus heutiger Distanz betrachtet, stellt sich dieser Einsatz als Kompensationsversuch dar, welcher das Fehlen einer militärischen Unterstützung für die Ukraine und entschlosseneren Sanktionierung Russlands wettmachen sollte. Sowohl die physische als auch mediale Präsenz internationaler Organisationen fungierte als Feigenblatt und nicht Hilfsinstrument bei der Suche nach einer Konfliktlösung.³³ Vor dem Hintergrund der Erfahrungen von 2014–2022 war es nicht nur aus normativen und ethischen Gründen für den Westen fragwürdig, die Einhaltung ungerechter und manipulativer Waffenstillstandsvereinbarungen wie der Minsker Abkommen zu fordern. Wie das desaströse Finale der

32 Tanner, Fred: The OSCE and the Crisis in and around Ukraine: First Lessons for Crisis Management. In: OSCE Yearbook 2015, H. 21, 2016, S. 241–250; Guliyev, Farid/Gawrich, Andrea: OSCE Mediation Strategies in Eastern Ukraine and Nagorno-Karabakh: A Comparative Analysis. In: European Security 30, H. 4, 2021, S. 569–588.

33 Puglierin, Jana: OSZE dient Kreml als Feigenblatt, Bundeszentrale für politische Bildung, 6. September 2016.

Verhandlungen demonstrierte, ist womöglich gutgemeintes Engagement zur Umsetzung solcher Deals zudem strategisch unklug.

Auch noch so häufige Wiederholung gutgemeinter Rezepte und wohlklingender Konzepte kann die fundamentale Problematik mittels Gewalt und Drohungen oktroyierter Knebelverträge nicht mildern. Formeln wie „friedliche Konfliktbeilegung“, „Vertrauensbildung“, „Förderung des Dialogs“ usw. sind von vielen westlichen Politikern und Unterhändlern subjektiv womöglich ernst gemeint. Objektiv erfüllt die Verfolgung solcher Ansätze im postsowjetischen Raum die Funktion einer Nebelwand, welche die bittere Realität tatsächlicher Ambitionen, Kräfte und Ereignisse vor Ort verschleiert. Anstatt effektive Hilfe zu bekommen, bleibt das Aggressionsopfer gegenüber dem Aggressor, welcher westliche Vermittlungsversuche als Zeichen von Schwäche deutet, sich selbst überlassen.

Verhandlungsgeschäftigkeit bei der Umsetzung zweifelhafter Dokumente, wie der Minsker Abkommen, kann zu einem Deckmantel für substantielle Untätigkeit und andauernde Ergebnislosigkeit werden. Falsch angewandte Diplomatie gegenüber imperialistischen Mächten kann Konflikte in die Länge ziehen und eskalieren, anstatt sie zu entschärfen. Wenn der Westen Akteuren wie Russland erlaubt, die Früchte seiner Aggression zu ernten, sendet er allen involvierten Parteien – ja womöglich auch Akteuren in anderen Weltregionen – gefährliche Signale.³⁴

In den Jahren 2014–2022 erweckte der Westen im Kreml einen fatalen Eindruck. Er vermittelte Moskau, dass Russland mit dem Schaffen vollendeter Tatsachen vor Ort einen neuen Bezugsrahmen für darauffolgende Verhandlungen setzen kann. Zwar wird eine militärische Aggression rhetorisch scharf verurteilt und womöglich sogar sanktioniert. Doch wird die neue Sachlage infolge einer Okkupation als aktualisierte *Baseline* einer anschließenden Kompromissuche akzeptiert.

Der Stärkere kann, so die russische Lehre, militärische Macht, systematischen Regelverstoß und methodische Rücksichtslosigkeit zur Verbesserung seiner Verhandlungsposition einsetzen. Diese *Message* aus Brüssel, Berlin und Paris ermutigte Moskau, 2022 neuerlich die militärischen Umstände in der Ukraine in die von ihm gewünschte Richtung zu verschieben. Bleibt

34 Suško, Oleksandr/Umland, Andreas: Unrealistisches Szenario: Anmerkungen zum „Pluralen Frieden“. In: Osteuropa 67, H. 3–4, 2017, S. 109–120; Umland, Andreas: Kein fauler Kompromiss! Der Donbass, die Ukraine und der Westen. In: Osteuropa 71, H. 8–9, 2021, S. 61–68; Umland, Andreas: Should Washington Have Pressed Kyiv into a Compromise with Moscow? In: World Affairs 185, H. 2, 2022, S. 319–330.

zu hoffen, dass Politiker und Diplomaten im Westen die bittere Lektion aus dem Minsk-Desaster gelernt haben.

Literaturverzeichnis

- Adamski, Łukasz: Beobachtung der Beobachter: Die OSZE und Russlands Aggression gegen die Ukraine. In: Osteuropa 65, H. 1–2, 2015, S. 43–56.
- Alim, Eray: “Decentralize or Else:” Russia’s Use of Offensive Coercive Diplomacy against Ukraine. In: World Affairs 183, H. 2, 2020, S. 155–182.
- Åtland, Kristian: Destined for Deadlock? Russia, Ukraine, and the Unfulfilled Minsk Agreements. In: Post-Soviet Affairs 36, H. 2, 2020, S. 122–139.
- Averre, Derek/Wolczuk, Kataryna (Hrsg.): The Ukraine Conflict: Security, Identity and Politics in the Wider Europe. Routledge: Abingdon (UK) 2019.
- Barshadska, Iuliia: Brüssel zwischen Kyjiw und Moskau: Das auswärtige Handeln der Europäischen Union im ukrainisch-russischen Konflikt 2014–2019. ibidem-Verlag: Stuttgart 2022.
- Beichelt, Timm/Worschech, Susann (Hrsg.): Transnational Ukraine? Networks and Ties that Influence(d) Contemporary Ukraine. ibidem-Verlag: Stuttgart 2017.
- Bertelsen, Olga (Hrsg.): Revolution and War in Contemporary Ukraine: The Challenge of Change. ibidem-Verlag: Stuttgart 2017.
- Burkhardt, Fabian: Russlands „Passportisierung“ des Donbas, SWP-Aktuell A 58, 30. Juni 2020, www.swp-berlin.org/publikation/russlands-passportisierung-des-donbas. 28.11.2022.
- Charap, Samuel: „The U.S. Approach to Ukraine’s Border War Isn’t Working“, Politico, 19. November 2021, www.politico.com/news/magazine/2021/11/19/ukraine-russia-putin-border-522989, 28.11.2022.
- Coppieters, Bruno: „Statehood“, „De Facto Authorities“ and „Occupation“: Contested Concepts and the EU’s Engagement in Its European Neighbourhood. In: Ethnopolitics 17, H. 4, 2018, S. 343–361.
- Coynash, Halya: The Facts speak for themselves re Russia’s military involvement in Donbas – OSCE Chief Monitor, Kharkiv Human Rights Protection Group, 2. November 2018, khpg.org/en/index.php?id=1541107927, 28.11.2022.
- D’Anieri, Paul: Ukraine and Russia: From Civilized Divorce to Uncivil War. Cambridge University Press: Cambridge (UK) 2019.
- Getmanchuk, Alyona/Solodkyy, Sergiy: German Crisis Management Efforts in the Ukraine–Russia Conflict from Kyiv’s Perspective. In: German Politics 27, H. 4, 2018, S. 591–608.
- Grant, Thomas D.: Aggression against Ukraine: Territory, Responsibility, and International Law. Palgrave Macmillan: London 2015.
- Grant, Thomas D.: International Law and the Post-Soviet Space II: Essays on Ukraine, Intervention, and Non-Proliferation. ibidem-Verlag: Stuttgart 2019.

- Grigas, Agnia: *Beyond Crimea: The New Russian Empire*. Yale University Press: New Haven (CT) 2016.
- Guliyev, Farid/Gawrich, Andrea: OSCE Mediation Strategies in Eastern Ukraine and Nagorno-Karabakh: A Comparative Analysis. In: *European Security* 30, H. 4, 2021, S. 569–588.
- Hans, Julian: Russischer Geheimdienstler zur Ostukraine – „Den Auslöser zum Krieg habe ich gedrückt“, *Süddeutsche Zeitung*, 21. November 2014, <http://www.sueddeutsche.de/politik/russischer-geheimdienstler-zur-ostukraine-den-ausloeser-zum-krieg-habe-ich-gedrueckt-1.2231494>, 28.11.2022.
- Härtel, André: The EU Member States and the Crisis in Ukraine: Towards an Eclectic Explanation. In: *Romanian Journal of European Affairs* 19, H. 2, 2019, S. 87–106.
- Härtel, André/Pisarenko, Anton/Umland, Andreas: The OSCE’s Special Monitoring Mission to Ukraine: The SMM’s Work in the Donbas and Its Ukrainian Critique in 2014–2019. In: *Security and Human Rights* 31, H. 1–4, 2021, S. 121–154.
- Haug, Hilde Katrine: The Minsk Agreements and the OSCE Special Monitoring Mission: Providing Effective Monitoring for the Ceasefire Regime. In: *Security and Human Rights* 27, H. 3–4, 2016, S. 342–357.
- Hauter, Jakob: Delegated Interstate War: Introducing an Addition to Armed Conflict Typologies. In: *Journal of Strategic Security* 12, H. 4, 2019, S. 90–103.
- Hauter, Jakob (Hrsg.): *Civil War? Interstate War? Hybrid War? Dimensions and Interpretations of the Donbas Conflict in 2014–2020*. ibidem-Verlag: Stuttgart 2021.
- Hauter, Jakob: *Forensic Conflict Studies: Making Sense of War in the Social Media Age*. In: *Media, War & Conflict*, Sage Publications, 2021.
- Heinemann-Grüder, Andreas: Lehren aus dem Ukraine Konflikt: Das Stockholm-Syndrom der Putin-Versteher. In: *Osteuropa* 65, H. 4, 2015, S. 3–24.
- Heinemann-Grüder, Andreas: Was lehrt der Ukraine-Konflikt? In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 11, H. 4, 2018, S. 521–531.
- Heinemann-Grüder, Andreas/Crawford, Claudia/Peters, Tim (Hrsg.): *Lehren aus dem Ukraine Konflikt. Krisen vorbeugen, Gewalt verhindern*, Verlag Barbara Budrich: Leverkusen 2021.
- Hosaka, Sanshiro: Welcome to Surkov’s Theater: Russian Political Technology in the Donbas War. In: *Nationalities Papers* 47, H. 5, 2020, S. 750–773.
- Hrant, Kostanyan/Meister, Stefan: Ukraine, Russia and the EU: Breaking the Deadlock in the Minsk Process. In: *CEPS Working Document* 423, 2016, <https://biblio.ugent.be/publication/8514008>, 28.11.2022.
- Hurak, Ihor/D’Anieri, Paul: The Evolution of Russian Political Tactics in Ukraine. In: *Problems of Post-Communism* 69, H. 2, 2022, S. 121–132.
- Kemp, Walter: Civilians in a War Zone: The OSCE in Eastern Ukraine. In: *OSCE Yearbook* 2017, H. 23, 2018, S. 113–123.

- Kragh, Martin (Hrsg.): *Security and Human Rights in Eastern Europe: New Empirical and Conceptual Perspectives on Conflict Resolution and Accountability*. ibidem-Verlag: Stuttgart 2022.
- Kudelia, Sergiy: *Domestic Sources of the Donbas Insurgency*, PONARS Eurasia, 29. September 2014, www.ponarseurasia.org/memo/domestic-sources-donbas-insurgency, 28.11.2022.
- Kudelia, Sergiy: *Reply to Andreas Umland: The Donbas Insurgency Began at Home*, PONARS Eurasia, 8. Oktober 2014, <https://www.ponarseurasia.org/reply-to-andreas-umland-the-donbas-insurgency-began-at-home/>, 28.11.2022.
- Kudelia, Sergiy: „Getting to the Bottom on the Sources of the Donbas Insurgency“, PONARS Eurasia, 6. November 2014, www.ponarseurasia.org/getting-to-the-bottom-on-the-sources-of-the-donbas-insurgency/, 28.11.2022.
- Kuzio, Taras: *Russian Nationalism and the Russian-Ukrainian War: Autocracy-Orthodoxy-Nationality*. Routledge: London 2022.
- Malyarenko, Tetyana/Wolff, Stefan: *The Dynamics of Emerging De-Facto States: Eastern Ukraine in the Post-Soviet Space*. Routledge: Abingdon (UK) 2018.
- Malyarenko, Tatyana/Wolff, Stefan: *The Logic of Competitive Influence-Seeking: Russia, Ukraine, and the Conflict in Donbas*. In: *Post-Soviet Affairs* 34, H. 4, 2018, S. 191–212.
- Marples, David R.: *Ukraine in Conflict: An Analytical Chronicle*. E-International Relations: London 2017.
- Marples, David R./Mills, Frederick V. (Hrsg.): *Ukraine’s Euromaidan: Analyses of a Civil Revolution*. ibidem-Verlag: Stuttgart 2015.
- Matsiyevsky, Yuriy: „The Limits of Kudelia’s Argument: On the Sources of the Donbas ‚Insurgency‘“, PONARS Eurasia, 31. Oktober 2014, www.ponarseurasia.org/the-limits-of-kudelia-s-argument-on-the-sources-of-the-donbas-insurgency/, 28.11.2022.
- Melnyk, Oleksandr: *From the „Russian Spring“ to the Armed Insurrection: Russia, Ukraine and Political Communities in the Donbas and Southern Ukraine*. In: *The Soviet and Post-Soviet Review* 47, H. 1, 2020, S. 3–38.
- Mitrokhin, Nikolay: *Transnationale Provokation: Russische Nationalisten und Geheimdienstler in der Ukraine*. In: *Osteuropa* 64, H. 5–6, 2014, S. 157–174.
- Mitrokhin, Nikolay: *Infiltration, Instruktion, Invasion: Russlands Krieg in der Ukraine*. In: *Osteuropa* 64, H. 8, 2014, S. 3–16.
- Mitrokhin, Nikolay: *Bandenkrieg und Staatsbildung: Zur Zukunft des Donbass*. In: *Osteuropa* 65, H. 1–2, 2015, S. 5–22.
- Mitrokhin, Nikolay: *Infiltration, Instruction, Invasion: Russia’s War in the Donbass*. In: *Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society* 1, H. 1, 2015 S. 219–250.
- Mitrokhin, Nikolay: *Diktaturtransfer im Donbass: Gewalt und „Staatsbildung“ in Russlands „Volksrepubliken“*. In: *Osteuropa* 67, H. 3–4, 2017, S. 41–55.
- Mykhnenko, Vlad: *Causes and Consequences of the War in Eastern Ukraine: An Economic Geography Perspective*, *Europe-Asia Studies* 72, H. 3, 2020, S. 528–560.

- OSCE: Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, signed in Minsk, 5. September 2014, <https://www.osce.org/ru/home/123258>, 28.11.2022.
- OSCE: Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements, 12. Februar 2015, <https://www.osce.org/ru/cio/140221>, 28.11.2022.
- Puglierin, Jana: OSZE dient Kreml als Feigenblatt, Bundeszentrale für politische Bildung, 6. September 2016, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/meinung-osze-dient-kreml-als-feigenblatt>, 28.11.2022.
- Rjabčuk, Mykola: Dezentralisierung und Subsidiarität: Wider die Föderalisierung à la russe. In: Osteuropa 64, H. 5–6, 2014, S. 217–225.
- Romanova, Valentyna/Umland, Andreas: Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges, Chatham House Research Papers, September 2019, www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf, 28.11.2022.
- Sapper, Manfred/Weichsel, Volker (Hrsg.): Zerreißprobe Ukraine: Konflikt, Krise, Krieg. In: Osteuropa 64, H. 5–6, BWV: Berlin 2014.
- Sapper, Manfred/Weichsel, Volker (Hrsg.): Gefährliche Unschärfe: Russland, die Ukraine und der Krieg im Donbass. In: Osteuropa 64, H. 9–10, BWV: Berlin 2014.
- Sapper, Manfred/Weichsel, Volker (Hrsg.): Zerrissen. Russland, Ukraine, Donbass. In: Osteuropa 65, H. 1–2, BWV: Berlin 2015.
- Sapper, Manfred/Weichsel, Volker (Hrsg.): Russlands Krieg gegen die Ukraine: Propaganda, Verbrechen, Widerstand. In: Osteuropa 72, H. 1–3, BWV: Berlin 2022.
- Schneckener, Ulrich: Hybrider Krieg in Zeiten der Geopolitik? Zur Deutung und Charakterisierung des Donbass-Konflikts. In: Politische Vierteljahresschrift 57, H. 4, 2016, S. 586–613.
- Soroka, George/ Stepniewski, Tomasz (Hrsg.): Ukraine after Maidan: Revisiting Domestic and Regional Security. ibidem-Verlag: Stuttgart 2018.
- Tanner, Fred: The OSCE and the Crisis in and around Ukraine: First Lessons for Crisis Management. In: OSCE Yearbook 2015, H. 21, 2016, S. 241–250.
- von Twickel, Nikolaus: Zwischen den Fronten: Was die OSZE-Beobachter in der Ukraine leisten können, und was nicht. In: Internationale Politik 72, H. 2, 2017, S. 48–53.
- Suško, Oleksandr/Umland, Andreas: Unrealistisches Szenario: Anmerkungen zum „Pluralen Frieden“. In: Osteuropa 67, H. 3–4, 2017, S. 109–120.
- Umland, Andreas: Inwieweit war Russlands Anschluss der Krim historisch gerechtfertigt? Zur Problematik „realistischer“ Annexionsnarrative. Sirius: Zeitschrift für Strategische Analysen 2, H. 2, 2008, S. 162–169.
- Umland, Andreas: „The Glazyev Tapes, Origins of the Donbas Conflict, and Minsk Agreements“, Foreign Policy Association, 13. September 2018, foreignpolicyblogs.com/2018/09/13/the-glazyev-tapes-origins-of-the-donbas-conflict-and-minsk-agreements/, 28.11.2022.

- Umland, Andreas: Germany's Russia Policy in Light of the Ukraine Conflict: Interdependence Theory and Ostpolitik. In: *Orbis* 66, H. 1, 2021, S. 78–94.
- Umland, Andreas: Kein fauler Kompromiss! Der Donbass, die Ukraine und der Westen. In: *Osteuropa* 71, H. 8–9, 2021, S. 61–68.
- Umland, Andreas: Should Washington Have Pressed Kyiv into a Compromise with Moscow? In: *World Affairs* 185, H. 2, 2022, S. 319–330.
- Umland, Andreas: „In Defense of Conspirology: A Rejoinder to Serhiy Kudelia's Anti-Political Analysis of the Hybrid War in Eastern Ukraine“, PONARS Eurasia, 30. September 2014, <https://www.ponarseurasia.org/in-defense-of-conspirology-a-rejoinder-to-serhiy-kudelia-s-anti-political-analysis-of-the-hybrid-war-in-eastern-ukraine/>, 28.11.2022.
- Wilson, Andrew: The Donbas in 2014: Explaining Civil Conflict Perhaps, but not Civil War. In: *Europe-Asia Studies* 68, H. 4, 2016, S. 631–652.
- Wittke, Cindy: The Minsk Agreements – More than “Scraps of Paper”? In: *East European Politics* 35, H. 3, 2019, S. 264–290.
- Wittke, Cindy/Rabinovych, Maryna: Five years after: the role of international actors in the “Ukraine Crisis”. In: *East European Politics* 35, H. 3, 2019, S. 259–263.
- Wynnyckij, Mychailo: *Ukraine's Maidan, Russia's War: A Chronicle and Analysis of the Revolution of Dignity*. ibidem-Verlag: Stuttgart 2019.
- Yekelchyk, Serhy: *The Conflict in Ukraine: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press: Oxford 2015.
- Zachau, John: Russia's Instrumentalisation of Conflict in Eastern Europe: The Anatomy of the Protracted Conflicts in Ukraine, Georgia and Moldova, SCEEUS Reports on Human Rights and Security in Eastern Europe 6, 2021, <https://ui.se/globalassets/evenemang/bilder-till-programmen/sceeu/russias-instrumentalisation-of-conflict-in-eastern-europe-the-anatomy-of-the-protracted-conflicts-in-ukraine-georgia-and-moldova-hrs-no-6.pdf>, 28.11.2022.
- Zadorozhnyi, Oleksandr: Hybrid War or Civil War? The Interplay of Some Methods of Russian Foreign Policy Propaganda with International Law. In: *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*, H. 2, 2016, S. 117–128.