

*P. Terrence Hopmann*

## Die unterschiedlichen Funktionen der OSZE bei der Bewältigung der Ukraine-/Krimkrisen von 1992-1996 und 2014-2015

### *Einführung*

Die 2014 in der Ukraine ausgebrochene Krise zog einen Regierungswechsel in Kiew, das Einrücken Russlands in die zuvor autonome ukrainische Region Krim, deren Aufnahme in die Russische Föderation sowie schließlich den Ausbruch von Gewalt durch Rebellen in der Ostukraine, die ebenfalls die Abtrennung vom ukrainischen Staat und eine engere Anbindung an Russland anstrebten, nach sich. Diese Vorgänge wurden weitgehend als im postsowjetischen Raum neuartige und unerwartete Ereignisse betrachtet. Eine ganz ähnliche Krise trug sich jedoch unmittelbar nach der Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 zu. Diese Krise konnte nach ausgedehnten Verhandlungen, die von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, so der Name der OSZE vor 1995) geleitet wurden, friedlich beigelegt werden. Die russische Regierung erklärte sich bereit, im Gegenzug zu dem Beschluss der Ukraine, auf die noch aus der Sowjetzeit auf ihrem Gebiet befindlichen Nuklearwaffen zu verzichten und dem Atomwaffensperrvertrag als Nichtnuklearwaffenstaat beizutreten, die territoriale Integrität der Ukraine, einschließlich der Krim, anzuerkennen. Darüber hinaus stimmten die Regierungen der Ukraine und der Krim ihre Verfassungen aufeinander ab, um so der Krim eine weitreichende Autonomie innerhalb der Ukraine zu gewährleisten, während Russland gleichzeitig den Status der Krim als integraler Bestandteil der Ukraine akzeptierte. Diese friedliche Einigung stellte einen bedeutenden Erfolg der präventiven Diplomatie in der Zeit nach dem Kalten Krieg dar.<sup>1</sup> Nach fast 20 Jahre währenden relativ friedlichen Beziehungen zerbrach diese Übereinkunft Anfang 2014. Zwar engagierte sich die OSZE erneut als vorrangiger internationaler Akteur in der Krise, schaltete sich jedoch erst ein, als diese bereits eskaliert war, und spielte dabei in erster Linie eine beobachtende, nicht aber eine friedensstiftende Rolle.

Diese beiden einander ähnelnden Krisen, an denen im Wesentlichen dieselben Akteure beteiligt waren (wenngleich die entscheidenden politischen Positionen mit anderen Personen besetzt waren) und die im Abstand von beinahe zwei Jahrzehnten stattfanden, bieten die Gelegenheit zu untersuchen,

---

1 Vgl. P. Terrence Hopmann, *Disintegrating States: Separating Without Violence*, in I. William Zartman, *Preventive Negotiation: Avoiding Conflict Escalation*, Lanham, Maryland, 2001, S. 113-164.

worin sich das jeweilige Krisenmanagement und dessen Ergebnisse unterscheiden.

### *Der Krim-Konflikt 1992-1996*

#### *Ursprünge des Krim-Konflikts*

Im Mittelalter war die Ukraine ein Feudalstaat, der zu verschiedenen Zeiten unter polnischen, tatarischen, osmanischen und russischen Einfluss geriet. 1654 erkannten ihre Führer die Oberherrschaft des russischen Zaren an, und das Land wurde schrittweise in das Russische Reich eingegliedert. Nach dem Ersten Weltkrieg und der Russischen Revolution wurde die Ukraine 1919 als Ukrainische Sozialistische Sowjetpublik (USSR) Teil der Sowjetunion und blieb bis zu deren Auflösung und der Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) im Dezember 1991 eine der 15 Unionsrepubliken der UdSSR. Die internationale Gemeinschaft erkannte die Unabhängigkeit aller 15 Unionsrepubliken, die innerhalb der UdSSR die höchste territoriale Verwaltungseinheit unterhalb der Unionsebene gebildet hatten, an und Anfang 1992 wurden alle 15 Länder in ihren Grenzen aus Sowjetzeiten in die KSZE aufgenommen. In der Ukraine kam es umgehend zu Spannungen zwischen den westlichen Regionen, in denen der ukrainische Nationalismus besonders stark ausgeprägt war, und den östlichen Regionen, vor allem im industrialisierten Donezbecken nahe der Grenze zur Russischen Föderation, in dem sich die wirtschaftliche Einbindung in die Sowjetunion stärker bemerkbar machte und die russische Sprache und Kultur besonders weit verbreitet waren. Bereits 1993 brachen aufgrund der sich verschlechternden Wirtschaftslage Arbeiterproteste in der im Osten des Landes gelegenen Industriestadt Donezk aus.

Zu den größten Spannungen kam es jedoch auf der Krim, die 1783 von Russland unter Katharina der Großen erobert worden war. Damit wurde eine lange Phase der Herrschaft des Osmanischen Reiches über die Krim beendet. Sie war die Heimat der Krimtataren, eines turksprachigen und überwiegend muslimischen Volkes. Die Krimtataren wurden 1944 von Stalin wegen angeblicher Kollaboration mit den nationalsozialistischen Besatzern der Krim nach Zentralasien deportiert. Heute beanspruchen die Tataren für sich den Status eines „indigenen Volkes“ der Krim. Die Krim blieb Teil der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) innerhalb der Sowjetunion, bis Nikita Chruschtschow sie 1954 anlässlich des 300. Jubiläums der Eingliederung der Ukraine in das Russische Reich der Ukraine zuschlug. Die Krim behielt danach den Status einer Oblast, nun jedoch innerhalb der USSR. Diese Übertragung von einer Unionsrepublik an eine andere hatte damals keine nennenswerten Auswirkungen auf die Einwohner.

Als der Zerfall der Sowjetunion bereits unabwendbar schien, wurde im Januar 1991 auf der Krim ein Referendum abgehalten, bei dem 93 Prozent der Wähler für die Bildung einer Autonomen Republik innerhalb der Sowjetunion und außerhalb der Ukraine stimmten. Als die Sowjetunion aufgelöst wurde, fand sich die Oblast Krim, deren Bevölkerung zu rund 70 Prozent aus ethnischen Russen bestand, plötzlich innerhalb der Jurisdiktion einer unabhängigen und souveränen Ukraine wieder. Die Russen, die sich mit der mächtigen Bevölkerungsmehrheit der früheren Sowjetunion identifizierten, wurden zu einer Minderheit innerhalb eines neuen Staates, mit dem sie sich kaum oder gar nicht identifizieren konnten.

Die Krise zwischen der seit Kurzem unabhängigen Ukraine und der Krim spitzte sich rasch zu. Im Frühjahr 1992 begann sich eine Bürgerbewegung aus ethnischen Russen zu formieren, die sich gegen den Status der Krim als Teil einer unabhängigen Ukraine auflehnten. Mit einer Resolution, nach der die Übergabe der Krim an die Ukraine im Jahr 1954 nicht rechtskräftig war, goss der russische Oberste Sowjet zusätzlich Öl ins Feuer. Zunächst erklärte sich die politische Führung der Ukraine dazu bereit, der Krim die vollständige politische Autonomie ohne territoriale Abspaltung sowie größere wirtschaftliche Rechte gegenüber der Regierung in Kiew zuzugestehen. Die Krim-Bewohner begannen jedoch, die Ukraine zu noch weitreichenderen Konzessionen zu drängen, was wiederum dazu führte, dass ukrainische Nationalisten ihrerseits darauf bestanden, dass die Krim als integraler Bestandteil der Ukraine anerkannt wurde. Im Mai 1992 verabschiedete die Krim eine Unabhängigkeitserklärung und eine Verfassung, in denen die Republik Krim zu einem souveränen Staat erklärt wurde. Für den August 1992 wurde ein Referendum zur Ratifizierung der Unabhängigkeitserklärung anberaumt. Der Oberste Rat der Krim beabsichtigte, die Einzelheiten des Vertrags mit der Ukraine auf gleichberechtigter Ebene zu verhandeln. Die ukrainische *Werchowna Rada* (Parlament) erklärte die Unabhängigkeitserklärung der Krim jedoch für ungültig. Anschließend verabschiedete die *Werchowna Rada* ein neues Gesetz, das die Machtverteilung zwischen der Ukraine und der Krim festlegte. Im Gegenzug erklärten sich die Führer der Krim bereit, das Unabhängigkeitsreferendum abzusagen. Dieser Modus Vivendi beendete zwar die unmittelbare Krise, löste jedoch nicht die ihr zugrunde liegenden Probleme.

Der Streit zwischen Russland und der Ukraine über den Status der Schwarzmeerflotte, die in der Hafenstadt Sewastopol stationiert war, verkomplizierte die Lage auf der Krim weiter. Nach der Auflösung der Sowjetunion beanspruchten sowohl Russland als auch die Ukraine die Flotte – den Stolz der früheren Sowjetmarine – für sich. Nach bilateralen Verhandlungen wurde die Flotte schließlich aufgeteilt, und die Ukraine „verkaufte“ einen Teil ihres Anteils an Russland im Gegenzug für den Erlass von Schulden, die die Ukraine hauptsächlich aufgrund von Energieimporten angehäuft hatte. Später pachtete Russland von der Ukraine einen Teil der Marinebasis für 50 Jahre für die Nutzung durch seine Flotte.

Die Situation verschärfte sich zusätzlich dadurch, dass Michail Gorbatschow 1989 rund 250.000 Krimtataren die Rückkehr in ihre ursprüngliche Heimat gestattet hatte. Den meisten von ihnen fiel es schwer, Arbeit und eine Unterkunft zu finden, was ihre friedliche Integration in die Gesellschaft der Krim erschwerte. Die Tataren forderten eine effektive gesellschaftliche Teilhabe durch die garantierte proportionale Vertretung in politischen Gremien, die Wiederbelebung ihrer Sprache und Kultur in der gesamten Region, das Recht auf historische Ländereien sowie eine funktionale Autonomie in Bereichen wie Bildung und Sozialwesen.<sup>2</sup>

Der ukrainische Präsident Leonid Krawtschuk ernannte im Januar 1993 einen Sonderbeauftragten für die Krim, der Verhandlungen auf der Basisebene führen sollte. Die russische Staatsduma verschärfte die Situation im Juli, indem sie die Krim zu einem Bestandteil der Russischen Föderation erklärte – ein Anspruch, den die Regierung von Präsident Boris Jelzin nie unterstützt hat. Schließlich wurde der Status der Krim als integraler Bestandteil der Ukraine in dem dreiseitigen Vertrag zwischen der Ukraine, Russland und den Vereinigten Staaten über die Beteiligung der Ukraine an strategischer Rüstungskontrolle, den Verzicht auf Nuklearwaffen und den Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag als Nichtnuklearwaffenstaat bestätigt.

Bei den Wahlen im Januar 1994 wurde der prorussische Nationalist und Führer des für die Vereinigung der Krim mit Russland eintretenden „Russischen Blocks“, Juri Meschkow, mit 73 Prozent der Stimmen zum ersten Präsidenten der Krim gewählt. Auf der Krim kursierten Berichte über einen möglichen Eingriff bewaffneter russischer Kosaken zur Absicherung des Wahlergebnisses. Meschkow ging unmittelbar nach seinem Amtsantritt auf Konfrontationskurs und das Parlament der Krim erklärte, die Krim sei nicht der ukrainischen Hoheitsgewalt unterstellt.<sup>3</sup>

#### *Der Einsatz der KSZE/OSZE*

Die KSZE wurde erstmals Ende 1993 auf der Krim aktiv. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) Max van der Stoel nahm Kontakt mit den ukrainischen Behörden bezüglich des Status ethnischer Russen in verschiedenen Teilen der Ukraine auf. Im Mai 1994 besuchte Botschafter van der Stoel Donezk in der Donbas-Region in der Ostukraine sowie Simferopol, die Hauptstadt der Krim. Anschließend sandte er ein Schreiben an den ukrainischen Außenminister Anatolij Slenko, in dem er eine Einigung empfahl, die „die Notwendigkeit, die territoriale Integrität der Ukraine zu bewahren, bestätigt, andererseits aber auch ein umfassendes Maßnahmenbündel zur Lösung diverser Probleme bei der Umsetzung der Formel von der substanziellen

---

2 Vgl. John Packer, *Autonomy Within the OSCE: The Case of Crimea*, in: Markku Suksi (Hrsg.), *Autonomy: Applications and Implications*, Den Haag 1998, S. 295-316, hier: S. 315.

3 Vgl. Natalie Mychajlyszyn, *The OSCE in Crimea*, in: *Helsinki Monitor* 4/1998, S. 30-43, hier: S. 30-32.

Autonomie der Krim, insbesondere im Wirtschaftsbereich, enthält“.<sup>4</sup> In seiner Antwort stimmte Slenko den meisten Vorschlägen von der Stoels zu, merkte jedoch an, der Beschluss des Parlaments der Krim verstoße gegen die ukrainische Verfassung. Er stellte unumwunden fest: „Dieser auf die unverantwortliche Politik der gegenwärtigen Führung der Krim zurückzuführende illegale Beschluss, der darauf abzielt, die verfassungsmäßige Ordnung der Ukraine und ihre territoriale Integrität zu untergraben, kann nur als ein offensichtlicher Versuch separatistischer Kräfte bezeichnet werden, die innere politische Stabilität der Ukraine zu sabotieren und Spannungen zwischen der Ukraine und Russland zu provozieren.“<sup>5</sup>

Die KSZE richtete unter anderem auf der Grundlage des Berichts des HKNM an den Ausschuss Hoher Beamter der KSZE vom August 1994 eine Langzeitmission in der Ukraine ein, deren besondere Aufmerksamkeit der Krim galt. Im November eröffnete die Mission ihr Hauptquartier in Kiew und ein Regionalbüro in Simferopol. Ihr Mandat umfasste: „[...] die] objektive Berichterstattung über alle Aspekte der Situation in der Autonomen Republik Krim (Ukraine) sowie die Einflussfaktoren und Bemühungen um eine Lösung der Probleme; [...] die] Unterstützung der Experten für Verfassungs- und Wirtschaftsfragen [...] um den Dialog zwischen der Zentralregierung und den Behörden der Krim über den autonomen Status der Republik Krim innerhalb der Ukraine zu fördern; [...] sowie die] Erstellung von Berichten über den Stand der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten in der Autonomen Republik Krim (Ukraine) [...]“<sup>6</sup> Das begrenzte Mandat erlaubte es der KSZE-Mission in der Ukraine lediglich, Verhandlungen zu erleichtern, nicht aber eine aktive Vermittlerrolle zu übernehmen oder andere Maßnahmen präventiver Diplomatie durchzuführen. Der Leiter der KSZE-Mission, der Schweizer Andreas Kohlschütter, warnte vor den Konsequenzen, falls sich externe Parteien in die Situation einmischen würden. Dabei dachte er wahrscheinlich an mögliche Aktionen politischer und militärischer Stellen in der Russischen Föderation zur Unterstützung der ethnisch russischen Gemeinde auf der Krim und in der Ostukraine. In diesem Sinne sprach er sich dafür aus, dass die KSZE den Dialog fördern und als Stimme der „Mäßigung und des Kompromisses im Entscheidungsprozess aller beteiligten Seiten“, die das Wesen „stiller und präventiver Diplomatie“ ausmache, wirken solle.<sup>7</sup>

Aufgrund der zunehmenden Spannungen zwischen der russischen Gemeinde auf der Krim und der Regierung in Kiew im Frühjahr 1995 wurde der HKNM

---

4 Schreiben von Botschafter Max van der Stoel an Außenminister Anatolij Slenko, Den Haag, 15. Mai 1994, OSCE Ref. Com no. 23 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Schreiben von Außenminister Anatolij Slenko an Botschafter Max van der Stoel, 7. Juni 1994, OSCE Ref. Com no. 23.

6 Mandat der KSZE-Mission für die Ukraine, in: KSZE, Ständiger Ausschuss, Journal Nr. 31, 25. August 1994, Anhang, S. 1.

7 Organization for Security and Co-operation in Europe, Secretariat, Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, Wien, 7. Oktober 1997, S. 10.

als „Mittelsmann“ engagiert. Er sollte den beteiligten Parteien dabei helfen, ihre Verfassungen miteinander in Einklang zu bringen. Der HKNM verfolgte hierzu einen innovativen Ansatz zur Konfliktlösung, der häufig als „Seminardiplomatie“ bezeichnet wird. Dabei nehmen politische Vertreter der Streitparteien sowie Experten aus anderen Teilnehmerstaaten an „Seminaren“ teil, um über mögliche Lösungen für einen Konflikt auf nichtkonfrontative Weise zu diskutieren.<sup>8</sup> Botschafter van der Stoel organisierte eine Konferenz, die vom 11. bis 14. Mai 1995, kurz nachdem das Parlament der Krim verkündet hatte, ein Referendum über die Wiedereinführung der Verfassung von 1992 abhalten zu wollen, in Locarno stattfand. Im Ergebnis der Konferenz schlug der HKNM ein Vorgehen vor, das eine weitere Eskalation der Spannungen verhindern sollte. Er empfahl, dass die Behörden der Krim das Referendum absagen sollten, und regte an, über parallele Verfassungen für die Krim und die Ukraine zu verhandeln, die der Krim unwiderrufliche Autonomie in zahlreichen Schlüsselbereichen sowie das Recht garantieren, das ukrainische Verfassungsgericht anzurufen, wenn sie der Meinung war, dass die ukrainische Gesetzgebung ihre Autonomie verletze. Gleichzeitig sollten die Verfassungen den Status der Krim als Autonome Republik innerhalb des Staates Ukraine anerkennen. Er schlug außerdem vor, dass die Parlamente der Ukraine und der Krim „eine Schlichtungsstelle einrichten, deren Aufgabe darin besteht, Lösungsvorschläge für Streitigkeiten vorzulegen, die im Zuge des Dialogs über die entsprechende Gesetzgebung auftreten.“<sup>9</sup> Diese Empfehlungen wurden in Kiew insgesamt gut aufgenommen, und die ukrainischen Behörden erkannten an, dass die Entscheidung der Behörden in Simferopol, das Referendum abzusagen, der „Beweis für einen gewissen Einfluss der in Locarno entwickelten Empfehlungen“ sei.<sup>10</sup> Auf der Grundlage dieses Erfolges wurde im September 1995 in Jalta ein zweiter Runder Tisch veranstaltet, bei dem es in erster Linie um die Reintegration der auf die Krim zurückgekehrten Tataren ging.<sup>11</sup>

In der Zwischenzeit stimmte die Führung der Krim den meisten Forderungen Kiews zu.<sup>12</sup> Die Krim-Separatisten wurden zwar von der russischen Duma unterstützt, erhielten jedoch nur wenig Rückhalt von der Regierung Präsident Jelzins. Infolge der nahezu vollständigen finanziellen Abhängigkeit der Krim von Kiew war die Aufrechterhaltung der Autonomie schwierig. Zudem hatte die ukrainische Zentralregierung die Kontrolle über die Strafverfolgungsbehörden, insbesondere über die entsprechenden Stellen des Innenministeriums

---

8 Vgl. Emanuel Adler, Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model, in Emanuel Adler/Michael Barnett (Hrsg.), Security Communities, Cambridge 1998, S. 119-160, hier: S. 138-142.

9 Schreiben von Botschafter Max van der Stoel an Außenminister Hennadij Udowenko, Den Haag, 15. Mai 1995, OSCE Reference no. HC/1/95.

10 Schreiben von Außenminister Hennadij Udowenko an Botschafter Max van der Stoel, Kiew, 30. Juni 1995, OSCE Reference no. HC/4/95.

11 Vgl. Foundation on Inter-ethnic Relations, The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention, Den Haag, 1997, S. 75-77.

12 Vgl. ebenda, S. 46-53.

der Krim. Die Führung der Krim akzeptierte die Empfehlungen des HKNM weitgehend. Am 1. November 1995 verabschiedete das Parlament der Krim eine neue Verfassung über deren Status als Autonome Republik, in die viele Empfehlungen der Konferenz von Locarno eingegangen waren. Anders als vom HKNM angeregt enthielt sie jedoch keine Garantie für eine politische Vertretung der Krimtataren.<sup>13</sup> Die OSZE-Mission drängte die Regierung in Kiew auch, Projekte zur Wirtschaftsförderung auf der Krim einzurichten, um deren wirtschaftliches Potential zu nutzen. Die Mission schlug vor, eine regionale Entwicklungsbank zu gründen, deren Kapital sowohl von Kiew als auch von Simferopol kontrolliert wird, und gleichzeitig eine freie Wirtschaftszone einzurichten, um Investitionen anzulocken.

Die Verhandlungen zwischen den russischen Bewohnern der Krim und der Regierung in Kiew über den Status der Krim innerhalb der Ukraine zogen sich bis in das Jahr 1996. Die Krim versuchte durch die Verabschiedung ihrer neuen Verfassung größtmögliche Autonomie zu erlangen.<sup>14</sup> Um die Lücken zwischen den beiden Verfassungen zu schließen, organisierte HKNM van der Stoel vom 14. bis 17. März 1996 einen dritten Runden Tisch im niederländischen Seebad Noordwijk. Hier brachte er Vertreter beider Parteien sowie internationale Experten zu Themen wie Verfassungsrecht und Wirtschaft zusammen. Die Konferenz zeigte, dass man sich bei den meisten wichtigen Themen einig war. Der HKNM drängte daher die ukrainische Regierung, die Verfassung der Autonomen Republik Krim ohne weitere Verzögerungen zu verabschieden. Er empfahl, Bereiche wie z.B. Verteidigung und Sicherheit sowie die Kontrolle über den Festlandsockel in der ausschließlichen Zuständigkeit der Zentralregierung zu belassen, viele andere Bereiche hingegen der Jurisdiktion der Krim zu unterstellen. Der HKNM drängte außerdem darauf, Streitigkeiten über Wirtschaftsfragen zur Beurteilung an externe Experten weiterzuleiten.<sup>15</sup>

Am 28. Juni 1996 verabschiedete die ukrainische *Werchowna Rada* eine neue Verfassung, die den Status der Krim als Autonome Republik innerhalb der Ukraine bestätigte. Die OSZE-Mission stellte fest, dass diese Verfassung generell den internationalen Standards zum Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten entsprach. Diese Einigung wurde weithin als das Ergebnis einer erfolgreichen „präventiven Diplomatie“ gelobt, die nicht nur potenzielle gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen der Krim und der Ukraine verhindert, sondern anscheinend auch die Spannungen zwischen Russland und der Ukraine gelöst habe. Die OSZE hatte somit bei der Verhütung einer Eskalation zu einem bewaffneten Konflikt zwischen den beiden größten post-sowjetischen Staaten, die schwerwiegende Konsequenzen für den Frieden nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hätte haben können, eine wichtige Rolle gespielt.

---

13 Vgl. Packer, a.a.O. (Anm. 2), S. 310.

14 Vgl. Tor Bukkvoll, *Ukraine and European Security*, London 1997, S. 53.

15 Vgl. Packer, a.a.O. (Anm. 2), S. 311.

Dennoch wurde damals keine detaillierte Vereinbarung über die Aufteilung der politischen Macht zwischen Kiew und Simferopol getroffen, und eine gewisse secessionistische Stimmung blieb bestehen. Differenzen gab es nach wie vor bei den Themen Staatsbürgerschaft und Sprache, die von Anfang an im Zentrum des Konflikts gestanden hatten. Nachdem die Spannungen nach der Lösung der verfassungsrechtlichen Fragen im Jahr 1996 abgenommen hatten, wurde die OSZE-Mission in der Ukraine 1999 zu einem kleinen „Projektbüro“ in Kiew herabgestuft und das Satellitenbüro in Simferopol wurde geschlossen. Auch wenn das Konfliktverhütungszentrum in Wien die Lage weiter beobachtete, galt die Situation weiterhin als friedlich gelöst, bis 2012 die ersten Frühwarnsignale abgegeben wurden. Für die Wiedereinrichtung einer größeren OSZE-Mission wurden sie jedoch als unzureichend erachtet. Die Lage wurde sogar für hinreichend stabil gehalten, um der Ukraine im Jahr 2013 den OSZE-Vorsitz zu übertragen, womit sie Teil der OSZE-Troika von 2012 bis 2014 wurde.

#### *Die Krise in der Ukraine und auf der Krim im Jahr 2014*

Fast ein Jahrzehnt lang blieb die Lage in der Ukraine relativ ruhig; gleichwohl hielten die Spannungen im Zusammenhang mit der Rolle der russischen Sprache und anderen damit verbundenen Fragen an. Sie teilten das Land im Wesentlichen in die überwiegend ukrainischsprachigen Regionen im Norden und Westen und die vorwiegend russischsprachigen Regionen im Süden und Osten. Die Spannungen nahmen 2004 mit den Präsidentschaftswahlen zu, bei denen Viktor Juschtschenko, der vor allem von der Westukraine unterstützt wurde, und Viktor Janukowitsch, der in erster Linie von den Bürgern in den östlichen Regionen unterstützt wurde, gegeneinander antraten. Janukowitsch wurde zunächst zum Sieger erklärt. Sein Sieg löste jedoch Massenproteste auf dem *Maidan Nesaleschnosti* (Unabhängigkeitsplatz) aus, die allgemein als „Orange Revolution“ bezeichnet werden. Wahlbeobachter des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) urteilten, dass die Wahlen nicht den internationalen Standards genügten. Der Oberste Gerichtshof der Ukraine erklärte daraufhin am 26. Dezember 2004 das Wahlergebnis für ungültig und setzte für Januar 2005 Neuwahlen an. Bei diesen Wahlen, die von den Beobachtern des BDIMR als im Allgemeinen „frei und fair“ beurteilt wurden, erhielt Juschtschenko 52 Prozent der Stimmen gegenüber Janukowitsch mit 44 Prozent und wurde zum Wahlsieger erklärt. Das bedeutete zwar den Sieg der „Orangen Revolution“, hatte aber auch zur Folge, dass in den prorussischen Regionen der Ruf nach einer Föderalisierung des Landes laut wurde. Zu einer erneuten Wende kam es 2010, als Janukowitsch und seine Partei der Regionen, nachdem sie sich von der Niederlage des Jahres 2005 erholt hatten, die Präsidentschaftswahl für sich entschieden. Angesichts der häufigen Regierungswechsel in der Ukraine seit der



Erlangung der Unabhängigkeit wird deutlich, dass es niemals eine wirkliche Regierung der „nationalen Einheit“ gegeben hat. Jede Regierung tendierte vielmehr dazu, der Region Vorrang zu geben, aus der sie die größte Unterstützung erhielt.

Die Spaltungen spitzten sich 2014 zu. Da die Ukraine nach wie vor mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hatte, versuchte Janukowitsch, gleichzeitig mit Russland und der Europäischen Union (EU) engere Wirtschaftsbeziehungen einzugehen. So verhandelte er zunächst über ein Assoziierungsabkommen mit der EU, mit dem der Prozess der Integration der Ukraine in die EU angestoßen werden sollte. Die EU bot Kiew Fördergelder an, die davon abhingen, ob die Ukraine die für einen Beitritt erforderlichen Reformen umsetzte. Nachdem Janukowitsch diesen Bedingungen zunächst zugestimmt hatte, bezeichnete er sie später als übermäßig hart. Bei einem EU-Treffen in Vilnius im November 2013 weigerte er sich daher, das Assoziierungsabkommen zu unterzeichnen. Stattdessen wandte er sich nunmehr Russland zu, das der Ukraine einen Kredit über 15 Milliarden US-Dollar sowie niedrigere Gaspreise anbot, ohne im Gegenzug konkrete Reformen zu verlangen. Dies führte erneut zu Demonstrationen auf dem Kiewer Maidan, an denen zumeist aus dem Westen der Ukraine stammende Aktivisten teilnahmen, die gegen Janukowitschs Regierung protestierten. Die Demonstrationen erreichten ihren Höhepunkt am 18. Februar 2014, als sich rund 20.000 Demonstranten dem Parlament näherten und eine neue Verfassung sowie einen Regierungswechsel forderten und über 80 Demonstranten bei Zusammenstößen mit der Polizei erschossen wurden.

Beide Parteien baten daraufhin die EU und Russland, als Vermittler tätig zu werden. Am 21. Februar unterschrieb Janukowitsch einen Kompromiss, der u.a. darin bestand, dem Parlament die Befugnisse zurückzugeben, die ihm zuvor aberkannt worden waren, und im Dezember 2014 vorgezogene Wahlen abzuhalten. Zwar unterzeichneten einige Oppositionelle die Übereinkunft, andere jedoch setzten ihre Proteste fort und forderten Janukowitschs Rücktritt. Am folgenden Tag wählte das Parlament Olexander Turtschinow zum Übergangspräsidenten, stimmte für die Amtsenthebung Janukowitschs und setzte für den 25. Mai Neuwahlen für das Amt des Präsidenten an. Janukowitsch verließ zum selben Zeitpunkt die Ukraine. Die russische Regierung verurteilte diesen Vorgang als illegalen Staatsstreich und behauptete, die neue Regierung in Kiew werde von „Faschisten“ und anderen nationalistischen Extremisten aus den westlichen Regionen des Landes beherrscht. Das ukrainische Parlament verschärfte das Problem, indem es Ukrainisch umgehend zur einzigen offiziellen Landessprache erklärte. Zwar legte der Übergangspräsident schnellstens sein Veto gegen diesen Schritt ein, der in den östlichen, russischsprachigen Regionen der Ukraine und auf der Krim jedoch bereits zu gewalttätigen Reaktionen geführt hatte.

Der russische Präsident Wladimir Putin befahl daraufhin großangelegte Manöver in Russland in der Nähe der Grenze zur Ukraine. Gleichzeitig besetzten

prorussische Milizen – die keine Abzeichen trugen, so dass ihre Nationalität nicht zu bestimmen war – Regierungsbüros, darunter auch das Parlament der Krim in Simferopol. Obwohl Russland behauptete, es handele es sich um lokale Selbstverteidigungsgruppen, brandmarkte die ukrainische Regierung die Vorgänge als „bewaffnete Invasion“. Am 1. März 2014 billigte die russische Duma einen Antrag Präsident Putins, russische Truppen in die Ukraine zu entsenden. Im Gegenzug aktivierte die Ukraine Kapitel III („Verminderung der Risiken“) des Wiener Dokuments 2011 der OSZE über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und ersuchte das Konfliktverhütungszentrum der OSZE um die Entsendung von Vertretern „zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten“, die den Frieden und die Sicherheit bedrohen könnten. Als Reaktion darauf entsendeten 30 OSZE-Teilnehmerstaaten 56 unbewaffnete militärische und zivile Beobachter mit dem Mandat in die Ukraine, die militärische Lage zu beobachten. Die Beobachter wurden jedoch an Grenzkontrollpunkten aufgehalten und waren daher nicht in der Lage, die Besorgnisse über ungewöhnliche militärische Aktivitäten, die die territoriale Integrität der Ukraine bedrohten, zu zerstreuen. Darüber hinaus führten 25 Länder in der Ukraine 19 Verifikationsmaßnahmen gemäß dem Wiener Dokument 2011 durch, und zehn Länder führten insgesamt sechs Verifikationsmaßnahmen in der Russischen Föderation durch. Im Gegenzug ersuchte Russland ebenfalls gemäß den Bestimmungen des Wiener Dokuments um Konsultationen mit der Ukraine. Die Ergebnisse aller Inspektionen wurden bei drei Treffen des Forums für Sicherheitskooperation in Wien diskutiert. Die Bedingung, dass jegliche Beschlüsse einen Konsens innerhalb des Forums erfordern, verhinderte jedoch eine Einigung auf konkrete Maßnahmen als Reaktion auf die Eskalation militärischer Aktivitäten über internationale Grenzen hinweg, die klar gegen die grundlegenden Prinzipien des Helsinki-Dekalogs der Nichtanwendung von Gewalt zur Regelung von Streitfällen und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Teilnehmerstaaten verstießen.

Unmittelbar nachdem prorussische Kräfte die Kontrolle auf der Krim übernommen hatten, wurde für den 30. März ein Referendum über den zukünftigen Status der Halbinsel angesetzt. Kurz danach wurde das Referendum auf den 16. März vorgezogen, offensichtlich um vor Ort vollendete Tatsachen zu schaffen, bevor externe Akteure reagieren konnten. In dem Referendum, das von den Krimtataren und den meisten ethnischen Ukrainern boykottiert wurde, stimmten offiziellen Angaben zufolge (die von keinerlei internationalen Beobachtern verifiziert wurden) rund 97 Prozent der Krimbewohner für eine Abspaltung von der Ukraine und den Anschluss an die Russische Föderation. Nahezu umgehend unterzeichnete Präsident Putin ein Dokument, das die Eingliederung der Krim in die Russische Föderation besiegelte – ein Schritt, der nur von wenigen Staaten anerkannt wurde. In der Folge wurde Russland aus der Gruppe der Acht (G8) ausgeschlossen, ein Treffen der G8, das in Sotschi stattfinden sollte, wurde abgesagt. Die Vereinigten Staaten und

die Europäische Union verhängten gezielte Sanktionen gegen Personen aus Präsident Putins engerem Umfeld. Die EU unterzeichnete am 21. März das Assoziierungsabkommen mit der ukrainischen Regierung, das im Mittelpunkt des ursprünglichen Konflikts gestanden hatte. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete am 27. März eine Resolution, in der das Referendum vom 16. März für ungültig erklärt wurde. In der Zwischenzeit hatten prorussische Kräfte die ukrainischen Militäreinrichtungen übernommen, insbesondere die Hafenanlagen der ukrainischen Marine in Sewastopol. Am 29. März ordnete Übergangspräsident Turtshinow angesichts der überwältigenden prorussischen Militärpräsenz den Rückzug aller ukrainischen Streitkräfte von der Krim an.

Das Geschehen verlagerte sich anschließend in Regionen in der Süd- und Ostukraine, wo prorussische Aktivisten Regierungsgebäude in Donezk, Luhansk, Charkiw und anderen Städten besetzten. Sie forderten ein Referendum über größere Autonomie oder das Recht, sich mit Russland zu vereinigen. Der Ständige Rat der OSZE beschloss einstimmig (d.h. auch mit Russlands Stimme!), eine aus 100 internationalen Beobachtern bestehende Mission in die Ukraine zu entsenden, die die Ereignisse vor Ort beobachten und über sie berichten sollte. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit eingeräumt, die Zahl der Beobachter bis auf 500 zu erhöhen; diese Zahl wurde später auf ein Maximum von 1.000 angehoben. Die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in der Ukraine hatte das Mandat, unter Einhaltung der Grundsätze der Unparteilichkeit und Transparenz tätig zu werden, um über die Sicherheitslage Informationen zu sammeln und zu berichten, als Reaktion auf konkrete und berichtete Vorfälle den Sachverhalt festzustellen, u.a. mit den Behörden, der Zivilgesellschaft und der örtlichen Bevölkerung Kontakt aufzunehmen sowie den Dialog vor Ort zu erleichtern, mit dem Ziel eine Normalisierung der Lage zu fördern.<sup>16</sup> Darüber hinaus wurde entschieden, 100 Langzeitbeobachter und 900 Kurzzeitbeobachter zur Beobachtung der vorgezogenen ukrainischen Präsidentschaftswahlen am 25. Mai zu entsenden. Die SMM berichtete täglich über die eskalierenden Spannungen und Gewaltausbrüche in großen Teilen der Ukraine, vor allem in Regionen mit großen russischen Minderheiten. In Minsk wurden im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe nacheinander zwei Waffenstillstandsabkommen ausgehandelt. Das erste wurde am 5. September 2014 vereinbart, das zweite – auch unter dem Namen „Minsk II“ bekannt – wurde am 12. Februar 2015 unterzeichnet. Es forderte einen Waffenstillstand und den Abzug aller schweren Waffen aus der vereinbarten Sicherheitszone und beauftragte die SMM der OSZE mit der Überwachung und Überprüfung des Abzugs schwerer Waffen sowie mit der

---

16 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, S. 1-2, unter: <http://www.osce.org/de/pc/117407>.

Beobachtung des Abzugs aller ausländischen bewaffneten Formationen, militärischer Ausrüstung und bewaffneter Individuen.<sup>17</sup>

Auch wenn gegen Ende des Jahres 2014 kaum noch eine aktive Diplomatie im Zusammenhang mit der Krim betrieben wurde, brachte die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten, Astrid Thors aus Finnland, ihre große Sorge über den Status der Krimtataren und um die ukrainischsprachige Bevölkerung der Krim zum Ausdruck. Da sich die einzelnen HKNM bereits seit den frühen 1990er Jahren für harmonische Beziehungen zwischen den Ethnien in der Region eingesetzt hatten, befürchtete sie nun, dass die neue Mehrheit die Rechte schutzbedürftiger Minderheiten auf der Krim möglicherweise nicht hinreichend gewährleisten würde. Erschwerend kam hinzu, dass die russischen Behörden nach der Annexion durch die Russische Föderation Thors den Zutritt zur Krim verwehrten. Ähnlich äußerte auch die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit ihre Sorge um die Medienfreiheit auf der Krim sowie über zahlreiche Angriffe auf Journalisten in der Ukraine und an sie angrenzenden Gebieten. Kurz gesagt verschlechterte sich die Menschenrechtslage in der Region erheblich. Dennoch hielt Russland den neuen Status der Krim offenbar für eine vollendete Tatsache, die von der Ukraine und der internationalen Gemeinschaft nicht mehr wirksam in Frage gestellt wurde. Die zwischen 1992 und 1996 getroffenen Übereinkünfte, die der Krim einen autonomen Status innerhalb des ukrainischen Staates gewährt hatten, waren damit im Prinzip aufgehoben, und Russland hatte faktisch die Kontrolle über die Region übernommen. Dies geschah ohne jegliche diplomatische Verhandlungen oder ein effektives Eingreifen der internationalen Gemeinschaft während der kurzen Zeitspanne, in der die Statusänderung herbeigeführt wurde. Der Gegensatz zu den intensiven Verhandlungen, die in den Jahren unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges einen Gewaltausbruch verhindert und eine friedliche Beilegung der Krimkrise ermöglicht hatten, ist unübersehbar.

*Was hat sich verändert?*

*Globale Strukturen und Russlands außenpolitisches Kalkül*

Der auffallende Kontrast zwischen den beiden rund 20 Jahre auseinanderliegenden Krisen wirft die Frage auf, was sich in der Zwischenzeit verändert hat. Einige Experten behaupten, die gegenwärtige Ukraine Krise stelle eine Rückkehr zur Politik des Kalten Krieges dar. Ich möchte jedoch eine andere Interpretation vorschlagen. Der Kalte Krieg wies zwar eine wichtige geopolitische Komponente auf, war jedoch auch wesentlich von zwei fundamental

---

17 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Joint Statement by the OSCE Secretary General and the OSCE Chief Monitor in Ukraine on the implementation of the Minsk package, Kiew, 13. Februar 2015, unter: <http://www.osce.org/secretariat/140556>.

entgegengesetzten Ideologien mit widersprüchlichen messianischen und globalen Zielen geprägt. Im Gegensatz dazu spiegelt die heutige Situation den Aufstieg eines übersteigerten Nationalismus wider, der Priorität gegenüber einer kooperativen Sicherheitspolitik im Rahmen multilateraler Institutionen gewinnt. Dies erinnert eher an die Realpolitik der Großmächte im 19. und frühen 20. Jahrhunderts vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs als an den Kalten Krieg. Interessanterweise beging die Sowjetunion nach Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki – abgesehen von einigen Menschenrechtsprinzipien – keine direkten Verletzungen der grundlegenden Prinzipien des Dekalogs. Im Gegensatz dazu stellt Russlands Vorgehen in Georgien und deutlicher noch in der Ukraine, vor allem auf der Krim, eine klare Verletzung der Prinzipien des Gewaltverzichts bei der Regelung von Streitfällen, der territorialen Integrität der Staaten und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates dar. Dabei handelt es sich um die bei weitem schwerwiegendsten Verletzungen der grundlegenden Prinzipien von Helsinki in den letzten vierzig Jahren seit ihrer Verabschiedung im Jahr 1975.

In den hierfür angeführten Erklärungen spielen strukturelle Faktoren, insbesondere Veränderungen im relativen Machtstatus der Staaten im internationalen System, innenpolitische Veränderungen in mehreren wichtigen Staaten sowie die individuelle Motivation und die Weltsicht der politischen Eliten allesamt eine Rolle. Darüber hinaus stellt sich die Frage, warum die internationalen Institutionen, deren Aufgabe das Konfliktmanagement ist, vor allem die KSZE/OSZE, in der damaligen Krise effektiver waren als in der heutigen. Bei den Bemühungen um eine Lösung der Krise von 2014 wurden die NATO, die EU und die Vereinten Nationen fast vollständig übergangen und trugen kaum etwas dazu bei, die Eskalation der Krise zu verhindern.

In den Jahren zwischen den beiden Krisen hat sich die Struktur der internationalen Beziehungen erheblich verändert. Zu Beginn der 1990er Jahre war Russland in jeder Hinsicht geschwächt. Seine Wirtschaft litt unter dem Zerfall des integrierten Marktes des kommunistischen Blocks. Seine Armee befand sich in einem chaotischen Zustand. Die Streitkräfte der Vereinigten Staaten als Führer einer weltweiten Koalition unter einem Mandat der Vereinten Nationen waren inzwischen aus dem Golfkrieg von 1990-1991 als Sieger hervorgegangen und ein neues „unipolares“ internationales System schien sich herausgebildet zu haben. Unter diesen Bedingungen war jede Form einer auf militärischer Stärke beruhenden Politik der nunmehr unabhängigen Russischen Föderation undenkbar. Den ethnischen Russen auf der Krim und in der Ostukraine war klar, dass sie von Russland keine nennenswerte Unterstützung hinsichtlich einer Veränderung ihres Status erhalten würden. Außerdem wurden ihre diesbezüglichen Anstrengungen weder von Präsident Boris Jelzin noch von Außenminister Andrei Kosyrew unterstützt, auch wenn sich die russische Duma hinter eine Reintegration der Krim in die Russische Föderation stellte.

Die Situation in den Jahren 2014-2015 war eine völlig andere. Die Krimkrise brach unmittelbar nach den erfolgreichen Olympischen Spielen von Sotschi aus, bei denen die Symbole des russischen Nationalismus vor den Augen der ganzen Welt zur Schau gestellt worden waren und durch die Präsident Putin im eigenen Land zusätzlich an Popularität gewonnen hatte. Putins Persönlichkeit und seine Weltsicht unterschieden sich von denen Jelzins. Putin stand an der Spitze der Regeneration des russischen Nationalismus und verkörperte den Wunsch, die erniedrigenden Folgen des Zusammenbruchs der Sowjetunion ungeschehen zu machen. Zudem hatte sich die russische Wirtschaft vor allem dank des Exports von Öl und Gas von ihrer Krise nach dem Kalten Krieg erholt. Die Exporte füllten aber nicht nur die Staatskasse wieder auf; sie ermöglichten es Russland auch, auf viele Länder in West- und Mitteleuropa, die von Energieimporten aus Russland abhängig sind, damit ihre Bevölkerung nicht friert und ihre Wirtschaft weiterläuft, Einfluss auszuüben. Europa hingegen befand sich in einer anhaltenden Phase wirtschaftlicher Stagnation, und die Vereinigten Staaten erholten sich gerade erst von ihrer schlimmsten Wirtschaftskrise seit der Depression zu Beginn der 1930er Jahre. Was das Militär betraf, so hatte Russland seine Streitkräfte weitgehend wieder aufgebaut, während die Vereinigten Staaten dabei waren, zwei langfristige und teure militärische Einsätze im Irak und in Afghanistan zu beenden und sich darüber hinaus potenziellen Bedrohungen für ihre Interessen in vielen Teilen des Nahen Ostens sowie der zunehmenden militärischen und wirtschaftlichen Stärke Chinas in Ostasien gegenübersehen. Die Amerikaner waren angesichts der innenpolitischen Krise im eigenen Land misstrauisch gegenüber jeglichen neuen militärischen Abenteuern im Ausland, so dass größere militärische Reaktionen auf russische Interventionen in dem von Moskau beanspruchten „Einflussbereich“ unwahrscheinlich waren. Die europäischen Streitkräfte waren in den Jahren nach dem Kalten Krieg generell reduziert worden und Europa hatte weder das Verlangen noch die Kapazitäten, gegen russische Aktionen vorzugehen.

Kurz gesagt wollte Russland zwar keine direkte militärische Konfrontation mit den Vereinigten Staaten oder der NATO, doch erkannten Präsident Putin und seine Gefolgsleute wahrscheinlich, dass der Regierungswechsel in Kiew ihnen die unerwartete Gelegenheit bot, eine alte, aber noch immer nicht überwundene Schmach rückgängig zu machen. Die Verbitterung, die als solche empfundene Erniedrigung durch den Westen sowie die wirtschaftliche und politische Anarchie der 1990er Jahre in Russland begünstigten einen Anstieg des Nationalismus, der sich Anfang des 21. Jahrhunderts vom rechten politischen Lager in die politische Mitte hinein ausbreitete. Dieser patriotische Nationalismus wurde infolge der Unterstützung durch die Russisch-Orthodoxe Kirche weiter gestärkt, die dem russischen Wunsch nach Wiederherstellung des historischen Russischen Reiches, als dessen unverzichtbarer Bestandteil die Krim erachtet wurde, eine messianische Inspiration verlieh. Als es durch den Sturz der Janukowitsch-Regierung im Februar 2014 zur

Krise kam, ergab sich die einmalige Gelegenheit, durch einen überraschenden Einfall auf der Krim vollendete Tatsachen zu schaffen, bevor Außenstehende eingreifen könnten. Der rasche Sieg auf der Krim ermutigte prorussische Gegner des neuen Regimes in Kiew wie auch die politische Führung in Russland – gestärkt durch die Unterstützung der Öffentlichkeit aufgrund des Erfolges auf der Krim – zu dem Versuch, diesen Erfolg in der Ostukraine zu wiederholen.

Ein weiterer Hintergrund des Konflikts war auch die Aussicht darauf, dass ein möglicher Beitritt der Ukraine zur NATO die Trennlinie in Europa weiter nach Osten verschieben würde – eine Entwicklung, gegen die sich die politische Führung Russlands seit Langem wehrte. Als in den 1990er Jahren ehemalige nichtsojetische Mitglieder des Warschauer Pakts der NATO beitraten, nahm Moskau das mehr oder weniger hin. Seit dem Jahr 2000 hat Moskau die „rote Linie“ für einen NATO-Beitritt jedoch faktisch um jene Staaten, die an Russland angrenzen, gezogen; dies gilt insbesondere für die Ukraine, Georgien und Aserbaidschan. Die meisten NATO-Mitglieder zeigten jedoch wenig oder gar kein Interesse daran, das Bündnis um diese Länder zu erweitern – zumindest war das so vor dem militärischen Eingreifen Russlands in Georgien im Jahr 2008. Nachdem Russland seine Operation in Georgien erfolgreich hatte abschließen können, ohne dass die NATO Georgien rasch aufgenommen hätte, konzentrierte es sich darauf, die Ukraine davon abzuhalten, sich der NATO und der EU zuzuwenden. Der Showdown zwischen Präsident Janukowitsch und der Opposition erhielt daher für die russischen Entscheidungsträger besondere Bedeutung, als Russland versuchte, die Ukraine dadurch, dass Moskau ihr Wirtschaftshilfe anbot, von neuen Verbindungen mit der EU abzubringen. Janukowitschs Sturz und seine Ablösung durch proeuropäische Elemente, vor allem aus der Westukraine, darunter auch einige Vertreter der extremen Rechten, die von der russischen Führung als „Faschisten“ bezeichnet wurden, erneuerte in Moskau die Furcht vor einer erneuten Osterweiterung der EU und der NATO bis an Russlands westliche Grenze. In den Augen jener russischen politischen Eliten, die die Weltpolitik aus einer geopolitischen, erzrealistischen Perspektive betrachten, hätte ein solcher Vorstoß der EU und der NATO in ihr unmittelbares „nahes Ausland“ das Kräfteverhältnis deutlich zuungunsten von Russlands Interessen verschoben. Vor Februar 2014 hatten die NATO-Mitgliedstaaten kaum ein Interesse daran, die Ukraine oder Georgien in die NATO aufzunehmen; jedoch haben Russlands Anstrengungen, eine solche Veränderung im globalen Gleichgewicht der Kräfte zu verhindern, das Thema in Brüssel wieder in die Diskussion gebracht. Ironischerweise könnte Russlands Vorgehen in der Ukraine genau zu jenem Ergebnis führen, das Moskau unbedingt verhindern wollte.

### *Die Rolle internationaler Institutionen: die OSZE und Konfliktverhütung*

Die KSZE/OSZE ist diejenige internationale Institution, die sich seit dem Zerfall der UdSSR am intensivsten um Konfliktbewältigung in der Ukraine bemüht hat. Dies liegt vor allem an ihrem regionalen Fokus und daran, dass alle am Konflikt beteiligten Staaten Teilnehmerstaaten der OSZE sind, was auf die NATO, die OVKS und die EU nicht zutrifft. Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges plädierten viele russische Außenpolitikexperten dafür, die KSZE zur übergeordneten Sicherheitsinstitution in Europa zu machen, die sowohl die NATO als auch den Warschauer Pakt ersetzen sollte und damit ein „freies und ungeteiltes“ Europa schaffen würde. Als die westlichen Staaten jedoch weiterhin der Stärkung und der Erweiterung der NATO und der EU den Vorzug gaben, machte sich in Russland Ernüchterung über die OSZE breit. Moskau monierte, die OSZE konzentriere sich ausschließlich auf Probleme „östlich von Wien“, statt sich mit Problemen auf dem gesamten Kontinent und jenseits des Atlantiks zu befassen.

Dennoch spielte die KSZE/OSZE in den 1990er Jahren eine wichtige Rolle bei der Konfliktbearbeitung in der gesamten Region und wurde von der Russischen Föderation auch weitgehend unterstützt. Nach 1999 wich Russlands Interesse an der OSZE jedoch einer generellen Feindseligkeit. Auch wenn sich diese Veränderung parallel zu Wladimir Putins Aufstieg vollzog, spiegelte sie doch auch eine breitere feindselige Einstellung Russlands gegenüber gesamteuropäischen Sicherheitsinstitutionen wider. Ausgelöst wurde diese in erster Linie dadurch, dass die NATO 1999 ohne Ermächtigung der Vereinten Nationen oder der OSZE militärische Gewalt einsetzte, um die Abspaltung des Kosovo von Serbien zu erzwingen; in beiden Institutionen hätte Russland ein Veto einlegen können. Für die russische Führung, die davon überzeugt war, dass die Vereinigten Staaten und die EU die internationalen Institutionen außen vor ließen, um ihre eigenen Interessen gegen Serbien durchzusetzen, lieferte das Kosovo den Präzedenzfall für Moskaus unilaterales Vorgehen auf der Krim im Jahr 2014.

Kurze Zeit später erhielt Russlands Desillusionierung über die OSZE weiteren Auftrieb durch den Beschluss des Ständigen Rates, die Langzeitmissionen der OSZE in Lettland und Estland zu schließen, wo sie für die Rechte der großen russischen Minderheiten eingetreten waren. Als beide Länder anschließend der EU und der NATO beitraten, ohne dabei – aus Sicht der russischen Führung – die Rechte der russischen Minderheiten hinreichend zu berücksichtigen, fühlten sich viele hintergangen. Danach kritisierte Russland die Rolle des BDIMR während der „Orangen Revolution“, in der das BDIMR Janukowitschs ursprünglichen Wahlsieg für illegitim erklärte und später die Wahl seines Konkurrenten Viktor Juschtschenko bestätigte. Russlands Kritik an der OSZE gipfelte in einem Vorschlag von Präsident Dmitri Medwedew vom 5. Juni 2008, eine neue europäische Sicherheitsinstitution zu schaffen, die auf einem rechtsverbindlichen Vertrag beruhen und sich auf verstärkte



Rüstungskontrollmaßnahmen und das Recht der Staaten auf Neutralität gründen sollte. Medwedew argumentierte, dass die Sicherheit in Europa unteilbar sein müsse und dass die Trennlinien, die die NATO quer durch Europa gezogen hatte, statt der Einheit Europas seine Teilung festigten. Kurz gesagt: Russlands politische Führung hatte 2014 nur wenig für die OSZE übrig und eine große Abneigung gegen die NATO und die EU; sie war davon überzeugt, wenig gewinnen, aber viel verlieren zu können, wenn sie die OSZE einschalten würde, bevor sie die Krim der Russischen Föderation einverleibt. Andererseits hätte die russische Regierung, wenn sie die Überführung der Krim unter russische Hoheitsgewalt international hätte legitimieren wollen, den Konflikt schon früher vor die OSZE bringen können. Dazu wäre sie gemäß den gemeinsamen Dokumenten, die sowohl Russland als auch die Ukraine unterschrieben haben, auch verpflichtet gewesen. Mit dem Hinweis auf die Gefahr für die russische Bevölkerung auf der Krim und in der Ostukraine hätte sie den zuvor ungenutzten Valletta-Mechanismus von 1991 zur friedlichen Beilegung von Streitfällen zwischen Staaten aktivieren können. Sie hätte auch das BDIMR darum ersuchen können, ein gründlich vorbereitetes Referendum über einen Wechsel der Krim unter russische Hoheitsgewalt zu beobachten. Ein Referendum unter internationaler Aufsicht hätte zwar keine derart große Mehrheit für Russland ergeben wie das eilig durchgeführte Referendum, es ist jedoch wahrscheinlich, dass eine Übertragung an Russland mehrheitlich befürwortet worden wäre. Wäre die OSZE zu diesem Zeitpunkt eingebunden gewesen, hätten sich auch die HKNM und die Medienbeauftragte einschalten können, um zu gewährleisten, dass die Rechte der ethnischen Minderheiten der Ukrainer und Tataren geachtet bzw. die Rechte der Journalisten in der Ukraine geschützt werden. Kurz gesagt hätte Moskau sein Hauptziel vielleicht durch die Nutzung der verfügbaren OSZE-Mechanismen erreichen und dabei gleichzeitig die internationale Legitimität bewahren und die harten Sanktionen vermeiden können, die als Reaktion auf die Verletzung der grundlegenden Prinzipien der OSZE und der VN auf der Krim gegen Russland verhängt wurden.

Die russische Regierung entschied sich jedoch für einen anderen Weg. Offensichtlich glaubte sie, jeglichem nennenswerten Widerspruch von Seiten der für die europäische Sicherheit zuständigen internationalen Institutionen zuvorkommen zu können, indem sie die internationale Gemeinschaft überrumpelt. Ein frühes Eingreifen der OSZE wurde zusätzlich dadurch erschwert, dass die Ukraine im Jahr 2013 den OSZE-Vorsitz innehatte. Die Regierung von Viktor Janukowitsch war so letztlich in der Lage, die eigene interne Krise von der OSZE-Agenda fernzuhalten. Erst als 2014, gerade zu dem Zeitpunkt, als sich die Krise ihrem Höhepunkt näherte, die Schweiz den Vorsitz übernahm, wurde die OSZE involviert. Zu diesem Zeitpunkt war es für wirkungsvolle präventive Maßnahmen jedoch bereits zu spät. Nicht zum ersten Mal blieb der OSZE die Aufgabe überlassen, eine anhaltende Krise zu bewältigen, in der es bereits zur Anwendung von Gewalt gekommen war. Der Schweizer

Vorsitz reagierte schnell auf die Krise, jedoch erst nachdem die Krim bereits unter russische Kontrolle geraten war und die Separatisten in Teilen der Ostukraine allmählich die Oberhand gewannen. Diese Krise führte allerdings dazu, dass die meisten der 57 Teilnehmerstaaten ein erneutes Interesse an der OSZE entwickelten.

Das Wichtigste war vielleicht, dass es dem Schweizer Amtierenden Vorsitzenden gelang, die zögerliche russische Regierung dazu zu bewegen, sich dem Konsens über die Entsendung der SMM in die Ukraine vom 21. März 2014 anzuschließen. Es folgten der Konsensbeschluss über die Entsendung von OSZE-Beobachtern an die russischen Grenzkontrollposten Gukowo und Donezk, die Entsendung militärischer Verifikationsmissionen gemäß dem Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, die Einrichtung eines Nationalen Dialogprojekts im März und April 2014, die Übereinkunft, dass die SMM die Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens von Minsk vom 5. September 2014 überwachen und über Verstöße – von denen es auf allen Seiten zahlreiche gab – berichten sollte sowie schließlich die Übereinkunft, dass die OSZE die Implementierung des Maßnahmenpakets für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen vom Februar 2015 („Minsk II“) überwachen sollte, das einen erneuten Waffenstillstand und den Abzug schweren militärischen Geräts von der „Kontaktlinie“ forderte. Das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung der OSZE organisierten die Beobachtung der Präsidentschaftswahlen in der Ukraine im Mai 2015. Die HKNM bemühte sich ebenfalls aktiv um den Schutz der Rechte der ethnischen Minderheiten in der Ukraine und die Medienbeauftragte untersuchte und verfasste Berichte über mehrere Fälle, in denen Journalisten, die über die Kämpfe in der Ostukraine berichteten, eingeschüchert, bedroht, verschleppt oder sogar ermordet worden waren. Kurz: Die Fähigkeit der OSZE, rasch und flexibel auf Krisen zu antworten, wurde durch ihre Reaktion auf die Ukrainekrise von 2014-2015 unter Beweis gestellt – allerdings erst, nachdem durch den frühen Einsatz militärischer Gewalt vor Ort bereits „vollendete Tatsachen“ geschaffen worden waren. Leider sind Maßnahmen zur Konfliktlösung nach der Überschreitung des „Rubikons“ der Gewalt schwieriger als präventive Maßnahmen. Dies liegt in erster Linie daran, dass sich das Wesen eines Konflikts durch den Ausbruch von Gewalt verändert.<sup>18</sup>

### *Fazit*

Abschließend ist festzuhalten, dass die OSZE in der Krise von 2014-2015 auf zahlreiche Bedingungen stieß, die sich von denjenigen der Krimkrise von 1992-1996 erheblich unterschieden. Erstens entwickelte sich die frühere

---

18 Vgl. Bruce W. Jentleson, Preventive Diplomacy: Analytical Conclusions and Policy Lessons, in: Bruce W. Jentleson (Hrsg.), Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World, Lanham/Maryland 2000, S. 330-332.

Krise langsam, über mehrere Jahre hinweg, was es den neu geschaffenen Institutionen der KSZE ermöglichte, die Ereignisse zu bewältigen und präventive Maßnahmen zu ergreifen, bevor es zu spät war. Im Gegensatz dazu entwickelten sich die Ereignisse des Jahres 2014 sehr schnell, was zum Teil auf den weitgehend unerwarteten Widerstand der Bevölkerung gegen Präsident Janukowitschs Entscheidung zurückzuführen ist, das Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union abzulehnen, sowie auf die daraufhin eintretende Krise, die zu seiner Flucht aus der Ukraine führte. Noch wichtiger war die bewusste Entscheidung Russlands, die Gelegenheit zu nutzen und die Kontrolle über die Krim an sich zu reißen – und das so klammheimlich, dass weder die OSZE noch einer der Teilnehmerstaaten rasch genug darauf reagieren konnte. Angesichts der vollendeten Tatsachen, vor die Russland die internationale Gemeinschaft mit der Übernahme der Krim und dem eilig abgehaltenen Referendum gestellt hatte (im Gegensatz zu 1992, als noch genügend Zeit bestand, die Beteiligten davon zu überzeugen, dass sie sich nicht auf eine übereilte Abstimmung einlassen sollten), gab es außer sofortigen militärischen Maßnahmen kaum etwas, was gegen die prorussischen Kräfte auf der Krim hätte unternommen werden können. Damit standen der OSZE, den VN und den größeren Teilnehmerstaaten abgesehen von Protesten und dem Verhängen von Sanktionen gegen Russland keine gangbaren Optionen offen. Die plötzliche Änderung des Status der Krim spornte zudem die ethnischen Russen in der Ostukraine zum Aufstand an. Und auch dies geschah zu schnell, als dass präventive Maßnahmen hätten ergriffen werden können. Die Bemühungen der OSZE richteten sich daher auf das Konfliktmanagement und die Entwicklung von Verfahren zur Aushandlung eines Waffenstillstands.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die weitgehend unvorhergesehene Ukraine-Krise des Jahres 2014 durch Präsident Putins Entschluss gefördert wurde, sich der verfassungswidrigen Umbildung der ukrainischen Regierung, die sich nach der Absetzung von Präsident Janukowitsch in einem chaotischen Zustand befand, mit Gewalt entgegenzustellen, rasche und bewusst undurchschaubare militärische Maßnahmen gegen die Krim zu ergreifen und eine Situation zu schaffen, in der diplomatische Schritte erst möglich waren, nachdem die Krise bereits in Gewalt umgeschlagen war. Dies unterscheidet sich von der Situation in den Jahren 1992-1996, in der diplomatische Maßnahmen ergriffen wurden, bevor es zu einem größeren Gewaltausbruch kam. So konnte eine Eskalation verhindert und die Möglichkeit geschaffen werden, über mehrere Jahre hinweg auf dem Verhandlungsweg eine Lösung zu finden. Als 2014 die Schwelle zur Gewalt erst einmal überschritten worden war, verringerten sich die zur Verfügung stehenden Optionen und es wurde deutlich schwieriger, einen stabilen Frieden auszuhandeln. Die jüngste Krimkrise ist zum Teil zweifellos darauf zurückzuführen, dass es keine Frühwarnung hinsichtlich der gärenden Unzufriedenheit auf der Krim über die früheren Abkommen gab, die sich offensichtlich als nicht so stabil erwiesen, wie viele

geglaubt hatten. Auch Russlands neues Selbstbewusstsein in Bezug auf seine Rolle im „nahen Ausland“ trug zu der Krise bei, ebenso wie die Schwäche der internationalen Institutionen, die über das Mandat verfügen, präventive Diplomatie zu betreiben. Die Folge davon war die gravierendste Verletzung der grundlegenden Normen der Schlussakte von Helsinki seit ihrer Unterzeichnung im Jahr 1975. Dies führte nicht nur dazu, dass die Bewältigung der Krise in der Ukraine selbst zu einer großen Herausforderung wurde, sondern stellte auch eine ernsthafte Bedrohung für die Stabilität der europäischen Sicherheit dar, die sich während der Entspannungsphase Mitte der 1970er Jahre herausgebildet hatte und danach fast 40 Jahre, bis weit in die Zeit nach dem Kalten Krieg, anhielt. Obwohl die Krise keine buchstäbliche Rückkehr zum Kalten Krieg bedeutet, stellt sie doch eine ernsthafte revisionistische Herausforderung an das europäische Sicherheitsregime der Zeit nach dem Kalten Krieg dar. Letzteres gilt es zu stärken, um jeglichen ähnlichen Herausforderungen in der Zukunft begegnen zu können.