

Heidi Tagliavini

Mediation während der Krise in der Ostukraine bis zum 23. Juni 2015

Vorbemerkung

Am 6. Juni 2014 trafen am Rande der Gedenkfeierlichkeiten zur Landung der Alliierten in der Normandie während des Zweiten Weltkriegs die Präsidenten der Ukraine, der Russischen Föderation und Frankreichs sowie die deutsche Bundeskanzlerin zusammen. Sie schlugen die Einrichtung einer trilateralen Kontaktgruppe vor, die die Friedensbemühungen in der Ostukraine unterstützen sollte.

Zwei Tage später trat die neu eingerichtete „Trilaterale Kontaktgruppe“ erstmals zusammen. Die Ukraine war vertreten durch den damaligen ukrainischen Botschafter in Deutschland, Pawlo Klimkin, die Russische Föderation durch ihren Botschafter in der Ukraine, Michail Surabow, und der OSZE-Vorsitz durch mich. Als Botschafter Klimkin kurze Zeit später zum ukrainischen Außenminister ernannt wurde, übernahm der ehemalige Präsident der Ukraine Leonid Kutschma die Vertretung der Ukraine in der Kontaktgruppe. Die Trilaterale Kontaktgruppe ist *de facto* ein permanent tagendes Arbeitsgremium und besteht aus hohen Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE.

Auf ihrer Tagesordnung stehen praktisch alle mit dem Konflikt in der Ostukraine zusammenhängenden Themen. Dazu gehören Themen, die in einschlägigen Dokumenten wie dem von Präsident Poroschenko am 20. Juni 2014 vorgelegten Friedensplan und den Initiativen Präsident Putins, dem Minsker Protokoll vom 5. September 2014 und dem Memorandum vom 19. September 2014, dem Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen und der Minsker Erklärung der vier Staats- und Regierungschefs (der Präsidenten der Ukraine, Frankreichs und der Russischen Föderation sowie der deutschen Bundeskanzlerin) vom 12. Februar 2015 aufgeworfen wurden, sowie alle anderen Entwicklungen, die nach Ermessen der Trilateralen Kontaktgruppe direkt oder indirekt mit dem Konflikt zusammenhängen.

Alle Beschlüsse, Empfehlungen, Vereinbarungen, Pressemitteilungen und anderen Verlautbarungen der Trilateralen Kontaktgruppe werden im Konsens verabschiedet.

Die Trilaterale Kontaktgruppe nahm ihre Arbeit am 8. Juni 2014 auf. Seit dem 23. Juni 2014 führte sie außerdem zahlreiche Gespräche mit illegalen bewaffneten Gruppen aus der Ostukraine (Rebellen, offiziell bezeichnet als Vertreter bestimmter Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk). Die Trilaterale Kontaktgruppe war bereits frühzeitig, am 23. und 27. Juni 2014, direkt mit den Vertretern bestimmter Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk in

der Stadt Donezk, die in dem von den Rebellen kontrollierten Gebiet liegt, zusammengetroffen. Als sich die Sicherheitslage im Juli 2014 verschlechterte und in der Ukraine keine Örtlichkeiten für weitere direkte Treffen gefunden werden konnten, wurde vorgeschlagen, dass die Trilaterale Kontaktgruppe ihre Treffen mit den Rebellenvertretern in der belarussischen Hauptstadt Minsk abhalten sollte. Dort fanden u.a. am 31. Juli 2014, am 1., 5. und 19. September 2014, am 24. Dezember 2014, am 31. Januar 2015 und am 11. und 12. Februar 2015 Gespräche statt.

Aus praktischen Gründen, aber auch zur Klärung von Verfahrensfragen, führte die Trilaterale Kontaktgruppe mit Unterstützung der Sonderbeobachtermision in der Ukraine (*Special Monitoring Mission, SMM*) außerdem mehrere Videokonferenzen mit den Rebellen durch. Diese wurden von der Trilateralen Kontaktgruppe je nach Bedarf und sich bietender Gelegenheit einberufen; manchmal fanden auch mehrere Videokonferenzen an einem Tag statt.

Zusammenfassung der Aktivitäten der Trilateralen Kontaktgruppe vor den Minsker Vereinbarungen

In der ersten Zeit nach ihrer Einrichtung befasste sich die Trilaterale Kontaktgruppe hauptsächlich mit der Erarbeitung eines Friedensvorschlags, der die Grundlage für Präsident Poroschenkos Friedensplan bildete. Der Vorschlag umfasste u.a. die Einstellung der Kampfhandlungen, die Kontrolle der ukrainisch-russischen Grenze, die Freilassung von Geiseln und anderen gesetzwidrig festgehaltenen Personen sowie humanitäre Hilfe in den Konfliktgebieten. Nach dem tragischen Abschuss von *Malaysia-Airlines-Flug 17 (MH17)* am 17. Juli 2014 diente die Trilaterale Kontaktgruppe als Notfallhilfe- und Krisenzentrum und arbeitete eng mit der SMM zusammen, um internationalen Experten den Zugang zur Absturzstelle zu gewährleisten.

Waffenstillstand: Die Trilaterale Kontaktgruppe erörterte die Einstellung der Kampfhandlungen bei zahlreichen Gelegenheiten und rief dabei stets zu einem bedingungslosen und dauerhaften Waffenstillstand auf. Am 20. Juni 2014 bot Präsident Poroschenko an, als einseitige Geste die „Antiterroroperation“, wie die Regierung sie nannte, auszusetzen, und verkündete einen einwöchigen Waffenstillstand, der später um weitere drei Tage bis zum 30. Juni 2014 verlängert wurde. Es kam in diesem Zeitraum dennoch zu sporadischen Kämpfen, die auf beiden Seiten zu weiteren Verlusten führte, u.a. zum Verlust eines ukrainischen Militärflugzeugs mit 49 Menschen an Bord; außerdem büßte die Regierungsseite die Kontrolle über einige Gebiete sowie drei Grenzübergänge ein. All dies veranlasste den ukrainischen Präsidenten zur Wiederaufnahme der Antiterroroperation.

Unmittelbar nach dem Absturz von Flug MH17 konzentrierten sich die Bemühungen der Trilateralen Kontaktgruppe darauf, mit den Rebellen Schritte zu vereinbaren, die unerlässlich waren, um den Zugang zur Absturzstelle ge-

währleisten zu können, und einen Waffenstillstand vor Ort zu erreichen, der die Sicherheit der ausländischen Ermittlerteams garantieren sollte.

Grenzsicherung: Nachdem sie die Kontrolle über einen großen Teil der Grenze verloren hatte, sprach die ukrainische Seite häufig das Problem der Sicherung der ukrainisch-russischen Grenze an und warf Russland vor, reguläre und irreguläre Truppen sowie militärische Ausrüstung für die Rebellen illegal über die Grenze zu bringen. Schon früh hatte die Ukraine sich darüber besorgt gezeigt, dass die Lage im Konfliktgebiet und auch darüber hinaus nicht wirklich stabilisiert werden könne, solange die ukrainisch-russische Grenze nicht gesichert wäre. Nach Ansicht der ukrainischen Behörden mussten die Maßnahmen auf der ukrainischen Seite der Grenze von geeigneten Maßnahmen auf der russischen Seite ergänzt werden.

Geiseln/Gefangene: Zu Beginn ihrer Tätigkeit arbeitete die Trilaterale Kontaktgruppe eng mit der SMM zusammen, um die Freilassung von acht OSZE-Beobachtern zu erreichen, die seit mehreren Wochen von den Rebellen gefangen gehalten wurden. Ihre Freilassung erfolgte Ende Juni nach den beiden oben erwähnten direkten Treffen mit den Vertretern bestimmter Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk am 23. und 27. Juni 2014. Darüber hinaus unternahm die Trilaterale Kontaktgruppe zahllose Anstrengungen, alle Seiten zu einem Austausch gesetzwidrig festgehaltener Personen zu bewegen, möglicherweise unter Einbeziehung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), das Erfahrung in der Durchführung solcher Aktionen hat. Auch wenn Dutzende von Gefangenen früher freigelassenen wurden, gelang ein echter Durchbruch in dieser Frage erst mit dem Abschluss der Minsker Vereinbarungen vom September 2014.

Humanitäre Hilfe: Es bestand zweifellos Bedarf an weiterer humanitärer Hilfe, vor allem im Konfliktgebiet in der Ostukraine. Dennoch bedeuteten Russlands Beschluss vom 8. August 2014, einen Hilfskonvoi in die Ukraine zu entsenden, und Kiews gemischte Reaktion darauf vor allem, dass der Agenda der Trilateralen Kontaktgruppe und ihren Gesprächen mit den Rebellen noch ein weiterer Tagesordnungspunkt hinzugefügt wurde. Die Spannungen um dieses Thema, die ernsthafte Konsequenzen hätten nach sich ziehen können, scheinen zumindest teilweise durch die Aktivitäten der Trilateralen Kontaktgruppe abgebaut worden zu sein. Weitere russische Hilfskonvois folgten, obwohl die vereinbarten Modalitäten für den Umgang mit diesem Problem noch immer nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden.

Die Minsker Vereinbarungen vom September 2014

Angesichts der sich im August rapide verschlechternden Sicherheitslage intensivierte die Trilaterale Kontaktgruppe ihre Bemühungen um einen umfassenden Waffenstillstand, die schließlich am 5. September 2014 zur Unterzeichnung eines Protokolls durch die Mitglieder der Trilateralen Kontakt-

gruppe und die Vertreter bestimmter Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk führten. Das Protokoll forderte die sofortige Einstellung der Kampfhandlungen sowie weitere Maßnahmen wie den Abzug ungesetzlicher bewaffneter Einheiten und deren militärischer Ausrüstung aus dem Gebiet der Ukraine, die Überwachung des Waffenstillstands und der ukrainisch-russischen Staatsgrenze durch die OSZE, die Freilassung aller Geiseln und Gefangenen, ein Amnestiegesetz, einen nationalen Dialog, Dezentralisierung, Lokalwahlen, humanitäre Hilfe und den wirtschaftlichen Wiederaufbau des Konfliktgebiets.¹

Am 19. September wurde das Protokoll bei einem weiteren Treffen in Minsk um ein Memorandum ergänzt, das u.a. die Festigung des Waffenstillstands, die Festlegung einer Kontaktlinie zwischen den Seiten und den Abzug schwerer Waffen von dieser Linie sowie die Einrichtung einer 30 Kilometer breiten Sicherheitszone, in der sich weder schwere Waffen noch Minen befinden dürfen und in der ein Flugverbot gilt, vorsah. Das Memorandum verlangte außerdem den Abzug aller ausländischen bewaffneten Verbände und Söldner sowie ihrer militärischen Ausrüstung von ukrainischem Territorium.² Die beiden Dokumente haben den Konflikt, wie wir heute wissen, nicht beendet, aber sie sorgten im größten Teil des Waffenstillstandsgebiets vor allem in der Anfangsphase für eine Atempause von der Gewalt, die weiter zu eskalieren gedroht hatte. Sie legten auch Regeln und Ziele fest, die Maßstäbe für das zukünftige Handeln setzten.

Zusammenfassung der Aktivitäten der Trilateralen Kontaktgruppe nach dem Abschluss der Minsker Vereinbarungen vom September 2014

Nach der Annahme des Minsker Protokolls und des Minsker Memorandums konzentrierte sich die Trilaterale Kontaktgruppe vorrangig auf die Umsetzung der in ihnen enthaltenen Bestimmungen.

In einer nach der Annahme des Minsker Memorandums getroffenen bilateralen Vereinbarung zwischen der Ukraine und der Russischen Föderation

-
- 1 Vgl. Protokol po itogam konsul'taci Trechstoronnej kontaktnoj gruppy odnositel'no covmestnich šagov, napravlennyh na implementaciju Mirnovo plana Prezidenta Ukrainy P. Porošenko i iniciativ Prezidenta Rossii V. Putina [Protokoll über die Ergebnisse der Beratungen der Trilateralen Kontaktgruppe bezüglich gemeinsamer Schritte zur Umsetzung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine, P. Porošenko, und der Initiativen des Präsidenten von Russland, V. Putin], unterzeichnet in Minsk am 5. September 2014, unter: <http://www.osce.org/home/123257>.
 - 2 Vgl. Memorandum ob ispolnenii položeni Protokola po itogam konsul'taci Trechstoronnej kontaktnoj gruppy odnositel'no covmestnikh šagov, napravlennyh na implementaciju Mirnovo plana Prezidenta Ukrainy P. Porošenko i iniciativ Prezidenta Rossii V. Putina, Minsk, 19 Sentyabrja 2014 goda [Memorandum über die Erfüllung der Bestimmungen des Protokolls über die Ergebnisse der Beratungen der Trilateralen Kontaktgruppe bezüglich gemeinsamer Schritte zur Umsetzung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine, P. Porošenko, und der Initiativen des Präsidenten von Russland, V. Putin, Minsk, 19. September 2014], unter: <http://www.osce.org/home/123806>.

wurde ein Gemeinsames Zentrum für Kontrolle und Koordination (*Joint Centre for Control and Co-ordination, JCCC*) in der Hoffnung eingerichtet, damit die Deeskalation im Konfliktgebiet zu fördern. Das JCCC besteht aus Angehörigen des russischen und des ukrainischen Generalstabs, die (über 75) russischen Offiziere halten sich auf Einladung der ukrainischen Behörden in der Ostukraine auf.

Vom Zeitpunkt der Annahme der Minsker Vereinbarungen bis zum Ende des Jahres 2014 fanden im Konfliktgebiet in der Ostukraine keine größeren Militäroperationen mehr statt. Dennoch hielten die Zusammenstöße und der Beschuss mit schweren Waffen nahezu unvermindert an, sodass weitere Tote und Verletzte sowie Sachschäden zu beklagen waren und die Spannungen in dem Gebiet auf einem hohen Niveau blieben. Die Kämpfe konzentrierten sich hauptsächlich auf vier strategisch relevante Orte und deren Umgebung: den Flughafen Donezk, den strategisch wichtigen Verkehrsknotenpunkt Debalzeve, die Ortschaft Schtschastja, in der sich wichtige Brücken und ein Kraftwerk befinden, und den Schwarzmeerhafen Mariupol. In einigen Gebieten konnten die Rebellen Landgewinne verzeichnen. Diese Vorstöße dienten den Rebellen später als Grund dafür, die Kontaktlinie zwischen den gegnerischen Kräften, wie sie in einem Anhang zum Minsker Memorandum festgelegt worden war, in Frage zu stellen.

Die Minsker Vereinbarungen hatten einen spürbar positiven Einfluss auf die Freilassung von Gefangenen, die durch sie erheblich beschleunigt wurde. Ende 2014 waren mindestens 2.500 Gefangene freigekommen. Dennoch befanden sich Berichten zufolge noch immer mehrere hundert Menschen in Gefangenschaft oder wurden gesetzwidrig festgehalten, während im selben Zeitraum neue Geiseln genommen wurden.

Nach der Unterzeichnung des Minsker Protokolls verabschiedete das ukrainische Parlament am 16. September 2014 – wie in Artikel 3 und 9 des Protokolls vorgesehen – das Gesetz „Über die befristete Ordnung der lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk“ („Gesetz über den besonderen Status“). Das Gesetz setzte u.a. vorgezogene Kommunalwahlen in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk für den 7. Dezember 2014 nach ukrainischem Recht fest. Die Rebellenführer beschlossen letztlich jedoch zahlreichen Appellen der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der OSZE, zum Trotz die Durchführung von „Parlaments- und Präsidentschaftswahlen“ am 2. November 2014 und verstießen damit gegen ukrainisches Recht und gegen den Buchstaben und den Geist des Minsker Protokolls. Außerdem forderten einige Rebellenführer eine Revision der Minsker Vereinbarungen.

Angesichts dieser gesetzwidrigen Handlung der selbsternannten Donezker und Luhansker „Volksrepubliken“ (DVR/LVR) kündigte der ukrainische Präsident die Aussetzung des Gesetzes an. Gleichzeitig erklärten die ukrainischen Behörden, dass sie bereit wären ein neues Gesetz zum selben Gegen-

stand in Betracht zu ziehen, sobald die Situation im Konfliktgebiet und das Verhalten der DVR und der LVR einen solchen Schritt rechtfertigten.

Was die Sicherheitslage im Konfliktgebiet anging, so berichtete die SMM der OSZE nach einer Phase relativer Entspannung unmittelbar im Anschluss an die Minsker Vereinbarungen im späteren Verlauf des Jahres 2014 von einer erneuten militärischen Aufrüstung, insbesondere in den von den Rebellen kontrollierten Gebieten, was zu einer erneuten Eskalation beitrug.

Eine der positiven Entwicklungen war vor diesem Hintergrund ein vorübergehender Waffenstillstand (der sogenannte „Tag der Ruhe“), der vom ukrainischen Präsidenten für den 9. Dezember 2014 angekündigt worden war und dazu führte, dass sich die Gewaltintensität bis Ende 2014 mehr oder weniger signifikant verringerte. Nach einiger Zeit begannen die Spannungen in dem Gebiet jedoch wieder zuzunehmen und es kam zu einer wachsenden Zahl bewaffneter Zusammenstöße, bei denen auch schwere Waffen eingesetzt wurden.

Am 19. Dezember 2014 nahm die Trilaterale Kontaktgruppe nach einer mehrwöchigen Pause, die den gesetzwidrigen „Wahlen“ vom 2. November 2014 in den von den Rebellen kontrollierten Gebieten geschuldet war, ihre Gespräche mit den Rebellen wieder auf. Den Gesprächen, die in Form von Videokonferenzen stattfanden, folgten direkte Treffen in Minsk am 24. Dezember 2014 und am 31. Januar 2015 sowie weitere Videokonferenzen zwischen der Trilateralen Kontaktgruppe und den Rebellen.

Entwicklungen seit Januar 2015

Im Januar und Anfang Februar 2015 nahmen die Offensivoperationen im Konfliktgebiet wieder zu, was u.a. zur Einnahme des von der Regierung kontrollierten Flughafens Donezk durch die Rebellen, zum Beschuss des Hafens Mariupol und zu Vorstößen der Rebellen in die an den strategisch wichtigen Verkehrsknotenpunkt Debalzewe angrenzenden Gebiete führte.

Gleichzeitig wurden die diplomatischen Kontakte zwischen Kiew und Moskau auf verschiedenen Ebenen aufrechterhalten. Auch die internationalen Bemühungen auf höchster Ebene um eine friedliche Lösung des Konflikts hatten nie nachgelassen. Dazu gehörten zahllose vierseitige Telefongespräche zwischen den Staats- und Regierungschefs der Ukraine, der Russischen Föderation, Deutschlands und Frankreichs sowie der beständige Informationsaustausch und direkte Treffen zwischen den Außenministern und hochrangigen Diplomaten der vier Länder im sogenannten Normandie-Format. Höhepunkt dieser Aktivitäten war das Gipfeltreffen des Normandie-Formats am 11. und 12. Februar 2015 in Minsk, das parallel zu den Gesprächen der Trilateralen Kontaktgruppe mit den Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk stattfand. Die Minsker Gespräche endeten mit der Annahme eines Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen,

das von den Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation, des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in der Trilateralen Kontaktgruppe und der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk unterzeichnet und um eine Erklärung der vier Staats- und Regierungschefs zur Unterstützung des Maßnahmenpakets ergänzt wurde.³

Zusätzlich zu den Maßnahmen, die in den vorherigen Minsker Dokumenten (Protokoll und Memorandum vom September 2014) vorgesehen waren – darunter ein umfassender Waffenstillstand und der Abzug schwerer Waffen von der Kontaktlinie sowie deren Überwachung und Überprüfung durch die OSZE – schuf das 13 Punkte umfassende Maßnahmenpaket eine stabilere Grundlage für den politischen Dialog zwischen der Regierung und den Rebellen; es sieht Lokalwahlen, eine befristete Selbstverwaltung und eine Verfassungsreform vor. Das Minsker Maßnahmenpaket gibt für die Umsetzung der Bestimmungen außerdem einen Zeitrahmen vor. Zusätzliche Forderungen sind die Wiederaufnahme der sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk und der übrigen Ukraine, die Wiederherstellung der vollständigen Kontrolle über die ukrainisch-russische Staatsgrenze durch die ukrainische Regierung sowie die Einsetzung von Arbeitsgruppen zur Umsetzung entsprechender Aspekte der Minsker Vereinbarungen.⁴

Trotz der erneuten Bestätigung des Waffenstillstands am 12. Februar 2015 setzten die Rebellenkräfte ihre Angriffe auf den von der Regierung kontrollierten Verkehrsknotenpunkt Debalzewe und die umliegenden Gebiete fort und nahmen sie schließlich nach mehrtägigen heftigen Kämpfen, die zahlreiche Opfer forderten und große materielle Schäden verursachten, ein. In den darauffolgenden Wochen verbesserte sich die allgemeine Lage im Konfliktgebiet erheblich, der Waffenstillstand blieb jedoch brüchig. Die Kämpfe um Debalzewe führten zu Verzögerungen bei der Umsetzung anderer Bestimmungen des Maßnahmenpakets, z.B. derjenigen zum Abzug schwerer Waffen. Bis Mitte März hatten beide Seiten die Beendigung des Abzugs gemeldet, was von der SMM jedoch nicht überprüft werden konnte, da beide Seiten es versäumt hatten, der SMM die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen, und häufig die Bewegungsfreiheit der SMM-Beobachter einschränkten, insbesondere in Gebieten, die nicht unter der Kontrolle der Regierung standen.

Am 17. März 2015 stimmte das ukrainische Parlament einer Novellierung des am 16. September 2014 verabschiedeten Gesetzes über den besonderen

3 Vgl. Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Erklärung des Präsidenten der Russischen Föderation, des Präsidenten der Ukraine, des Präsidenten der Französischen Republik und der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, angenommen am 12. Februar 2015 in Minsk, unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/02/2015-02-12-erklaerung-minsk.html>.

4 Vgl. Kompleks mer po vypolneniju Minskich soglašeni [Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen], unterzeichnet in Minsk am 12. Februar 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/140156>.

Status bestimmter Bezirke in den Regionen Donezk und Luhansk zu und knüpfte dessen Implementierung an die vorherige Durchführung von Lokalwahlen nach ukrainischem Recht und unter internationaler Aufsicht. In einer ersten Reaktion darauf erklärten die Rebellenführer, eine solche Verknüpfung sowie die Tatsache, dass es in dieser Frage keine vorherige Rücksprache mit ihnen gegeben habe, stellten ein Hindernis für die vollständige Umsetzung der politischen Bestimmungen der Minsker Vereinbarungen dar.

Seit der Annahme des Minsker Maßnahmenpakets haben die Kontakte, die Treffen und der Informationsaustausch innerhalb der Trilateralen Kontaktgruppe erheblich zugenommen. Auch die Zahl der Gespräche der Kontaktgruppe mit den Rebellen in Form von Videokonferenzen nahm zu.

Als Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE hielt ich zu allen Seiten engen Kontakt, um die vollständige Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu fördern. Dazu gehörte auch die Ausarbeitung der Modalitäten für den freien Zugang von Personen, die der notleidenden Bevölkerung in den vom Konflikt betroffenen Gebieten humanitäre Hilfe leisten. Da die Rebellen jedoch nach wie vor zögerten, ukrainischen staatlichen Stellen den Zugang zu diesen Gebieten zu erlauben, kam die Hilfe für die von den Rebellen kontrollierten Gebieten während meiner Amtszeit hauptsächlich aus der Russischen Föderation und von internationalen Gebern sowie aus einigen privaten ukrainischen Quellen.

Aktivitäten der Trilateralen Kontaktgruppe von April bis Juni 2015

Den ganzen April 2015 hindurch traf sich die Trilaterale Kontaktgruppe weiterhin im etablierten dreiseitigen Format und mit gleicher Regelmäßigkeit in Kiew. Nach der Ernennung von Botschafter Asamat Kulmucharjetow zum neuen Vertreter Russlands in der Trilateralen Kontaktgruppe (anstelle des russischen Botschafters in der Ukraine Michail Surabow) am 27. April und der Einrichtung der Arbeitsgruppen am 6. Mai 2015 nahm die Häufigkeit der Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe, die fortan mit einer Ausnahme ausschließlich in Minsk stattfanden, ab.

Die Trilaterale Kontaktgruppe traf sich am 1., 14., 15., 23., 24. und 29. April sowie am 15. Mai in Kiew (die Beratungen vom 29. April fanden in Form einer Videokonferenz zwischen Kiew und Moskau statt) und am 6. und 22. Mai sowie am 16. und 23. Juni in Minsk. Die Trilaterale Kontaktgruppe führte außerdem am 1., 14. und 29. April Gespräche mit Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk in Form von Videokonferenzen, an denen auch Vertreter der SMM sowie die Leiter des ukrainischen und des russischen Kontingents in der JCCC teilnahmen. Die Trilaterale Kontaktgruppe führte darüber hinaus am 6. und 22. Mai sowie am 16. und 23. Juni direkte Gespräche mit Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk in Minsk.

Die Tagesordnung der Videokonferenzen und Treffen wurde weitgehend von Diskussionen über die Implementierung der Artikel 1 bis 3 des Maßnahmenpakets vom 12. Februar, die den Waffenstillstand und den Abzug schwerer Waffen sowie deren Überprüfung durch die SMM der OSZE betreffen, dominiert.

Ein weiterer Tagesordnungspunkt, der auf den Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe und in den Gesprächen mit den Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk ausführlich erörtert wurde, betraf die Implementierung von Artikel 13 des Maßnahmenpakets, die „Intensivierung der Tätigkeit der Trilateralen Kontaktgruppe, u.a. durch die Bildung von Arbeitsgruppen für die Umsetzung entsprechender Aspekte der Minsker Vereinbarungen. Sie werden die Zusammensetzung der Trilateralen Kontaktgruppe widerspiegeln.“⁵

Mein Büro legte ein von ihm erarbeitetes Gesamtkonzept sowie einen Vorschlag für die Modalitäten der Einrichtung und der Tätigkeit von vier Arbeitsgruppen (AGs) vor. Nach entsprechenden Beratungen und Diskussionen innerhalb der Trilateralen Kontaktgruppe und mit den Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk sowie nach ihrer Billigung durch das Normandie-Format dienten diese Vorschläge als Verfahrensgrundlage für die Tätigkeit der vier AGs: der AG für Sicherheitsfragen, der AG für politische Fragen, der AG für Flüchtlinge/Binnenvertriebene und humanitäre Hilfe sowie der AG für Wirtschaftsfragen. Am 28. April 2015 beauftragte der Amtierende Vorsitzende der OSZE Botschafter Pierre Morel, Botschafter Ertuğrul Apakan (Leitender Beobachter der SMM), Dr. Thomas Mirow und mich (*ad interim*; im Mai 2015 übernahm Botschafter Toni Frisch den Posten) mit der Koordination der Tätigkeit der AGs Politik, Sicherheit, Wirtschaft bzw. Humanitäre Fragen.⁶

Am Ende meiner Amtszeit als Sonderbeauftragte waren jedoch noch einige wichtige Fragen offen, die unter Umständen großen Einfluss auf die Arbeit der AGs haben. Dazu gehört u.a. die mögliche Einbeziehung internationaler Sonderorganisationen in ihre Arbeit und deren jeweilige Funktion. Hinzu kommt, dass die ukrainische Seite in der Trilateralen Kontaktgruppe meint, es müsse eine fünfte AG eingerichtet werden, in der Fragen erörtert werden, die mit der Wiederherstellung der Kontrolle über die gesamte Staatsgrenze zwischen der Ukraine und der Russischen Föderation zusammenhängen.

Da die Sitzungen der vier AGs in der Regel alle am selben Tag stattfanden, versuchte die Trilaterale Kontaktgruppe ihre Tagungen in Minsk unmittelbar im Anschluss an die Beratungen der AGs abzuhalten. So war es der Kontaktgruppe möglich, bei der Präsentation der Ergebnisse der Gespräche in den AGs durch deren Koordinatoren anwesend zu sein.

5 Komplex mer po vypolneniju Minskich soglašeni, a.a.O. (Anm. 4) (eigene Übersetzung).

6 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Troika urges advancement in political process aimed at solving crisis in Ukraine, Belgrad, 28. April 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/154046>.

Nach einem festgelegten Verfahren schlossen sich an die Tagungen der Trilateralen Kontaktgruppe in Minsk Gespräche mit den Vertretern der bestimmten Bezirke in den Regionen Donezk und Luhansk an. Am 2. Juni 2015 jedoch beschlossen Letztere aufgrund der anhaltenden Kontroverse über das Format und den Status ihrer Teilnehmerschaft, die Konsultationen zu verlassen. Der Vertreter der Russischen Föderation schloss sich ihnen an.

Im Laufe der Kontroverse sprachen sich die Russische Föderation und die Vertreter der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk immer offener für die Anwesenheit und aktive Teilnahme Letzterer an allen Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe aus, womit das Format der Kontaktgruppe praktisch erweitert würde. Da dies sowohl von dem Beschluss des Normandie-Formats, die Trilaterale Kontaktgruppe aus Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE zu bilden, als auch von der inzwischen bewährten Praxis abwich, war eine solche Veränderung für die ukrainische Seite inakzeptabel.

Die nächsten beiden Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe am 16. und 23. Juni 2015 fanden wie bisher im dreiseitigen Format statt, obwohl der russische Vertreter seinen Wunsch nach Teilnahme der Vertreter der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk an allen Beratungen der Trilateralen Kontaktgruppe wiederholte.

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppen

Die Hauptaufgabe der AGs besteht darin, Vorschläge zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu erörtern und zu erarbeiten und schließlich konkrete, von allen Teilnehmern der jeweiligen Gruppe im Konsens vereinbarte Empfehlungen abzugeben. Die Empfehlungen werden anschließend der Trilateralen Kontaktgruppe zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt.

Die allgemeine Sicherheitslage in der Ostukraine blieb jedoch instabil und der sogenannten „militärische Teil“ des Minsker Maßnahmenpakets vom 12. Februar 2015, der sich auf den Waffenstillstand, den Abzug schwerer Waffen und die Verifizierung durch die OSZE bezieht, ist trotz einiger Fortschritte immer noch nicht umgesetzt.⁷ Anfangs gab es die meisten Verstöße gegen die Waffenruhe an einigen wenigen Brennpunkten entlang der Kontaktlinie. Ab Anfang Mai 2015 nahmen die Intensität und die geographische Ausbreitung der Waffenstillstandsverletzungen jedoch allmählich zu. Gelegentlich ging der Ausbruch von Kampfhandlungen auch mit der erneuten Stationierung schwerer Waffen einher, die zuvor abgezogen worden waren.⁸

7 Siehe die Tages- und Wochenberichte der SMM unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates>.

8 Vgl. z.B. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Spot report by the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), 3 June 2015: Fighting around Marinka, Kiew, 4. Juni 2015, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/162116>.

Im Mittelpunkt der Diskussionen der AG Sicherheit standen daher vor allem die Ausarbeitung zweier Pläne zur Deeskalation sowie die Bewegungsfreiheit der SMM-Beobachter und deren ungehinderter Zugang zum gesamten Konfliktgebiet. Der erste Deeskalationsplan betraf die Demilitarisierung des Dorfes Schyrokyn, in dem der Waffenstillstand besonders häufig und gravierend gebrochen worden war. Der zweite Plan schlug den Abzug von Panzern, Mörsern sowie Artilleriesystemen mit einem Kaliber von unter 100 mm von der Kontaktlinie vor. Erste Entwürfe beider Vorschläge waren in der JCCC in enger Zusammenarbeit mit der SMM ausgearbeitet worden und wurden anschließend in der AG Sicherheit diskutiert. Ende Juni 2015, zum Ende meiner Amtszeit als Sonderbeauftragte, war es noch zu keinem der beiden Vorschläge zu einem endgültigen Beschluss gekommen.

Das Gesetz über den besonderen Status bestimmter Bezirke in den Regionen Donezk und Luhansk sowie die Modalitäten für die Durchführung von Lokalwahlen in diesen Bezirken, die beide gemäß Artikel 4 des Maßnahmenpakets mit Vertretern aus den Bezirken erörtert werden müssen, gehörten zu den zentralen Punkten auf der Tagesordnung der AG zu politischen Fragen. Die AG diskutierte auch über die Rahmenbedingungen, unter denen die Wahlen durchgeführt werden könnten, so z.B. die Frage, wie ein Sicherheitsumfeld beschaffen sein müsste, das solche Wahlen zuließ.

Während meiner Amtszeit konnte die AG sich jedoch nicht mehr darauf einigen, einen Vertreter des BDIMR dazu einzuladen, eine Einweisung in die Durchführung von Lokalwahlen zu geben.

Die Freilassung von Gefangenen und Geiseln sowie die Gewährleistung humanitärer Hilfe für die notleidende Bevölkerung im Konfliktgebiet waren entsprechend Artikel 6 und 7 des Maßnahmenpakets Gegenstand der Diskussionen in der AG Humanitäre Fragen. Auch die Verbesserung des freien Zugangs humanitärer Hilfe zu den betroffenen Gebieten und die Koordination der Maßnahmen verschiedener Akteure, darunter auch internationale Organisationen, wurden in den Sitzungen der Gruppe erörtert.

Der Koordinator der Gruppe Humanitäre Fragen lud den Leiter der Delegation des IKRK in der Ukraine zu einer informellen Veranstaltung ein, in der dieser die Mitglieder der AG über das Mandat und die Tätigkeit des IKRK in der Ukraine informierte. Die Informationsveranstaltung fand am 23. Juni 2015 unmittelbar vor der offiziellen Sitzung der AG statt. Alle AG-Mitglieder nahmen an der Einführung teil.

In der AG Wirtschaft wurden entsprechend Artikel 8 des Minsker Maßnahmenpakets die Modalitäten für die Wiederherstellung der sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen der Ukraine mit den vom Konflikt betroffenen Gebieten diskutiert; im Mittelpunkt standen dabei vor allem drei Schlüsselbereiche: die teilweise Wiederaufnahme der Arbeit der Banken, um u.a. Pensions- und Rentenzahlungen sicherzustellen, die Wiederherstellung der Infrastruktur, u.a. der Wasserversorgung, und die Lösung von Problemen, die infolge des Konflikts für die dort tätigen Unternehmen aufgetreten sind. Ein von

Frankreich und Deutschland entsandtes Expertenteam beriet die AG bei ihren Überlegungen zur Wiederherstellung der Bankdienste und zeigte verschiedene Möglichkeiten auf, wie die Zahlung von Pensionen und Renten erleichtert werden könnte.

Insgesamt fanden die ersten fünf Gesprächsrunden der Arbeitsgruppen in einer konstruktiven Atmosphäre statt; in den Sitzungen wurden zahlreiche Ideen und Vorschläge vorgebracht, diskutiert und vorläufig vereinbart.

Die Koordinatoren ermutigten die Mitglieder der Arbeitsgruppen dazu, ihre Diskussionen nicht auf die offiziellen Sitzungen zu beschränken, sondern sich auch zwischen den Treffen weiter auszutauschen und relevante Informationen, Ideen und Vorschläge weiterzugeben. Seit der offiziellen Einsetzung der Arbeitsgruppen hat sich der Austausch sukzessive intensiviert.

Die Vertreter der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk und der Russischen Föderation hatten von Beginn an vehement dafür plädiert, die Arbeitsgruppensitzungen zeitlich so weit wie möglich aufeinander abzustimmen, statt unabhängig voneinander eigene Zeitpläne aufzustellen. In den meisten Fällen – mit Ausnahme des 2. Juni – tagte unmittelbar nach den Arbeitsgruppensitzungen die Trilaterale Kontaktgruppe in Minsk. Einige Arbeitsgruppen trafen sich gelegentlich separat, so z.B. die AG Wirtschaft, die unabhängig von den anderen Gruppen am 14. Juni 2015 tagte. Zu jener Zeit war die belarussische Hauptstadt Minsk praktisch zum Veranstaltungsort aller Arbeitsgruppensitzungen geworden. Vorschläge, einige Sitzungen der Arbeitsgruppe Sicherheit an anderen Orten, z.B. in der Ostukraine, abzuhalten, fanden keinen Konsens.

Weitere Aktivitäten der Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden

Zusätzlich zu meinen Aktivitäten im Zusammenhang mit den Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe führte ich regelmäßig Gespräche mit den ukrainischen Behörden, mit Diplomaten und mit einschlägigen internationalen Organisationen. Darüber hinaus wurde ich während meiner Amtszeit mehrfach dazu eingeladen, vor dem Ständigen Rat der OSZE, dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und anderen wichtigen Foren zu berichten, um die internationale Gemeinschaft über meine Arbeit im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe zu informieren. Ich nahm außerdem an den meisten Treffen der stellvertretenden Außenminister und der politischen Direktoren im Rahmen des Normandie-Formats teil, die den jeweils am selben Tag stattfindenden Treffen der Außenminister vorausgingen.

Der serbische Amtierende Vorsitzende ernannte am 22. Juni 2015 den österreichischen Botschafter Martin Sajdik zu meinem Nachfolger als Sonderbeauftragter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in der Trilateralen Kontaktgruppe.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Trilaterale Kontaktgruppe zu einem zentralen Instrument für das laufende Konfliktmanagement in der Ostukraine geworden ist. Die Trilaterale Kontaktgruppe hat sich im Laufe der Krise stets rasch den neuen Gegebenheiten angepasst und musste sich immer wieder neuen Herausforderungen stellen. Trotz aller Bemühungen der Trilateralen Kontaktgruppe und anderer Akteure wie z.B. der Sonderbeobachtermision der OSZE konnte eine Eskalation des Konflikts jedoch nicht verhindert werden. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen hatten bis Mitte 2015 mindestens 6.500 Menschen ihr Leben verloren, schätzungsweise zwei Millionen sind aus den vom Konflikt betroffenen Gebieten geflohen. Häuser und Infrastruktureinrichtungen wurden weitgehend zerstört, was vor allem die Zivilbevölkerung in eine immer prekärer werdende Lage gebracht hat. Die Trilaterale Kontaktgruppe hielt dennoch im Jahr 2014 und in der ersten Hälfte des Jahres 2015 den ununterbrochenen Dialog zwischen ihren Mitgliedern aufrecht und führte gleichzeitig Gespräche mit Vertretern der bestimmten Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk, um Lösungen für ein breites Spektrum an Problemen zu finden, was oftmals auch gelang. In den ersten 18 Monaten ihrer Tätigkeit hat sich die Trilaterale Kontaktgruppe zu einem wertvollen und leistungsfähigen Instrument für das Konfliktmanagement und damit zusammenhängende Aufgaben entwickelt.