

Kaan Sahin\*

## Der statusneutrale Ansatz als neuer Impuls für die Konflikte in der Ostukraine und in Transnistrien

### Einführung

Langzeitkonflikte oder eingefrorene Konflikte stellen nach wie vor eines der größten Sicherheitsprobleme im weiteren europäischen Kontext dar: Der Konflikt zwischen Moldau und Transnistrien, die ungelöste Frage des Status von Berg-Karabach sowie die Unabhängigkeitsbestrebungen Abchasiens und Südossetiens sind allesamt seit Jahrzehnten von verhärteten Fronten und nur geringfügigen Fortschritten zwischen den beteiligten Parteien geprägt. Der Ausbruch des Konflikts in der Ostukraine im Jahr 2014 hat die Zahl derartiger Auseinandersetzungen sogar noch erhöht. Es ist daher kaum verwunderlich, dass hier nach wie vor Bedarf an neuen Ansätze zur Konfliktlösung – oder zumindest an ersten Schritten in diese Richtung – gibt.

All diesen Konflikten ist gemein, dass eine mögliche Lösung direkt mit der ungelösten Frage nach dem Status der sogenannten *De-facto*-Regime und ihrer Einbeziehung in die Verhandlungen über eine Konfliktbeilegung, sei es im Gesamtkontext oder nur in Bezug auf einzelne Fragen, zusammenhängt. *De-facto*-Regime können beschrieben werden als „Quasi-Staaten, die eine effektive Kontrolle über ein bestimmtes geographisches Gebiet ausüben, von der Mehrheit der Staaten jedoch nicht als Staaten anerkannt werden“.<sup>1</sup> In Konflikten, in denen eine Seite ein international anerkannter Staat ist, der das abtrünnige Regime auf der anderen Seite nicht anerkennt, ist die grundlegende Bedingung für eine erfolgreiche Konfliktlösung oder auch nur für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) – die gegenseitige Anerkennung als gleichberechtigte Parteien – nicht erfüllt.

Insbesondere VSBM sind in den meisten Fällen jedoch die entscheidende Voraussetzung für eine nachhaltige Befriedung und spätere Lösung dieser Konflikte. Angesichts dieses Dilemmas wurde der Ansatz *statusneutraler vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen* als hilfreiche Grundlage für die Lösung eingefrorener Konflikte und den Umgang mit *De-facto*-Regimen vorgeschlagen. Vereinfacht ausgedrückt empfiehlt der statusneutrale Ansatz, VSBM zu implementieren, bevor der Status der secessionistischen Entitäten diskutiert

---

\* Der vorliegende Beitrag basiert auf Kaan Sahin, Status-Neutral Confidence-Building and Arms Control Measures: Options for Transdnistria and Ukraine, CORE Working Paper 29, Hamburg 2018.

1 Sergi Kapanadze/Ulrich Kühn/Wolfgang Richter/Wolfgang Zellner, Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context, CORE Working Paper 28, Hamburg, Januar 2017, S. 7, unter: [https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2017/66264/pdf/CORE\\_WP28\\_en\\_.pdf](https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2017/66264/pdf/CORE_WP28_en_.pdf) (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

wird. Dies wäre eine Alternative zu VSBM, die auf international anerkannte staatliche Akteure zugeschnitten sind, wie z.B. der *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa* (KSE) oder das *Wiener Dokument* (WD).

Der erste Schritt zur Anwendung dieses statusneutralen Ansatzes war das 1993 von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, seit 1995: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE) verabschiedete Dokument über *Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*.<sup>2</sup> Es scheint jedoch mehr als 20 Jahre gedauert zu haben, bis das Konzept wieder auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Im Jahr 2017 veröffentlichte das Zentrum für OSZE-Forschung (*Centre for OSCE Research, CORE*) das Arbeitspapier „*Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context*“, das die Anwendung des Konzepts im georgischen Kontext empfahl.

Der vorliegende Beitrag skizziert in Fortsetzung des CORE-Arbeitspapiers die mögliche Anwendung des statusneutralen Ansatzes in den Konflikten in der Ostukraine und zwischen Moldau und Transnistrien und analysiert den potenziellen Nutzen des Ansatzes für Langzeitkonflikte. Beide Fallstudien befassen sich auch mit der noch offenen Frage nach der Einbeziehung von *De-facto*-Regimen in Verhandlungen über eine Konfliktbeilegung.

#### *Das KSZE-Dokument von 1993: „Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen“*

Das einzige multilaterale Sicherheitsdokument, das sich auf einen statusneutralen Ansatz bei Konfliktsituationen bezieht, wurde am 25. November 1993 auf der 49. Plenarsitzung des Besonderen Ausschusses des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation in Wien (FSK) verabschiedet. Das Dokument mit dem Titel „*Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*“ ist politisch bindend und enthält neben einem Abschnitt über „Konzeption und Anwendungsprinzipien“ einen umfangreichen Maßnahmenkatalog.

Im Abschnitt „Konzeption und Anwendungsprinzipien“ wird erklärt, dass das Dokument den Entscheidungsfindungsprozess im OSZE-Kontext erleichtern soll, jedoch nicht den Anspruch erhebt, eine umfassende und erschöpfende Liste von Maßnahmen anzubieten. Ferner ist nicht beabsichtigt, andere Maßnahmen auszuschließen, die in Einzelfällen in Erwägung gezogen werden könnten (Absätze 1 und 2). Es wird zudem betont, dass das Dokument die OSZE-Teilnehmerstaat nicht dazu verpflichtet, die in ihm enthaltenen Maßnahmen für eine örtlich begrenzte Konfliktsituation auch automatisch anzuwenden. Allerdings sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten die vorgeschlagenen Maßnahmen in einer derartigen Konfliktsituation in Betracht ziehen (Absatz

---

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, *Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*, DOC.FSC/2/96, 25. November 1993, unter: <https://www.osce.org/fsc/41316>.

3). In Absatz 9 geht das Dokument auf die entscheidende Rolle der Statusfrage ein:

„Die an einer konkreten Krisensituation beteiligten Parteien werden in jedem einzelnen Fall gemäß den einschlägigen völkerrechtlichen Normen und KSZE-Bestimmungen identifiziert. Sind diese Parteien keine Staaten, so wird ihr Status durch diese Identifikation und ihre nachfolgende Teilnahme an der Verhütung, Bewältigung und/oder Beilegung der Krise nicht berührt.“

Dieser Absatz legt im Wesentlichen nahe, dass eine statusneutrale Rüstungskontrolle auch in Konflikten zwischen Staaten und *De-facto*-Regimen, deren Status umstritten ist, durchgeführt werden kann. Dies kann jedoch nur geschehen, wenn alle Konfliktparteien einem solchen Ansatz folgen. Im nächsten Absatz stellt das Dokument fest: „Die Durchführung einiger dieser Maßnahmen kann die Guten Dienste oder die Vermittlung einer Drittpartei erfordern, die das Vertrauen aller an einer konkreten Krisensituation beteiligten Parteien genießt.“ Dem Dokument zufolge könnte die Rolle der Drittpartei von der OSZE, einem Staat oder einer Gruppe von Staaten oder anderen Organisationen übernommen werden.

Der „Katalog“ nennt eine Reihe von Maßnahmen:<sup>3</sup>

- A. Transparenzmaßnahmen:
  - 1) Außerordentlicher Informationsaustausch
  - 2) Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten
  - 3) Ankündigung von Plänen zur Anschaffung und Indienstellung von Hauptwaffensystemen und Großgerät
  
- B. Beschränkende Maßnahmen
  - 1) Herbeiführung und Unterstützung einer Feuereinstellung
  - 2) Einrichtung entmilitarisierter Zonen
  - 3) Einstellung militärischer Flüge
  - 4) Deaktivierung gewisser Waffensysteme
  - 5) Behandlung irregulärer Kräfte
  - 6) Einschränkungen bestimmter militärischer Aktivitäten
  
- C. Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens
  - 1) Öffentliche Erklärungen zu Angelegenheiten, die für eine konkrete Krisensituation von Bedeutung sind
  - 2) Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten
  - 3) Verbindungsteams
  - 4) Einrichtung direkter Kommunikationsverbindungen

---

3 Vgl. ebenda, S. 2-10. Die Maßnahmen werden in verkürzter Form dargestellt; vgl. Kapnadze/Kühn/Richter/Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S.14-15.

- 5) Gemeinsame Expertenteams zur Unterstützung der Krisenbewältigung
  - 6) Gemeinsame Koordinationskommissionen oder -teams
- D. Maßnahmen zur Überwachung der Einhaltung und Überprüfung
- 1) Überprüfung der im Außerordentlichen Informationsaustausch zur Verfügung gestellten Daten
  - 2) Inspektionen
  - 3) Beobachtung der Respektierung entmilitarisierter Zonen
  - 4) Verifikation schwerer Waffen
  - 5) Verdachtsinspektionen
  - 6) Luftbeobachtungsregime

Insgesamt vermeidet der Katalog fast jegliche statusbezogenen Formulierungen; die einzige Ausnahme ist die – zweimalige – Bezugnahme auf „irreguläre Kräfte“, die als „Kräfte, die nicht der Befehlsgewalt des Kommandos der regulären Streitkräfte unterstehen“, definiert werden. Für *De-facto*-Regime könnte dies jedoch ein Problem darstellen, da sie mit der Beschreibung ihrer militärischen Formationen als „irregulär“ wohl kaum einverstanden sein werden. Darüber hinaus weisen Kapanadze et al. auf die nach wie vor problematische Wortwahl des Dokuments von 1993 hin, die dazu führen könnte, dass *De-facto*-Regime die Anwendung der „stabilisierenden Maßnahmen“ ablehnen:

„Es gibt Gründe dafür, dass das Instrument der ‚stabilisierenden Maßnahmen‘ nie angewandt wurde. Die explizite Feststellung, dass eine Partei ‚kein Staat ist‘, ist bereits eine statusbezogene Aussage und würde von der betreffenden Entität wahrscheinlich nicht akzeptiert werden.“<sup>4</sup>

Dies ist ein wichtiger Hinweis darauf, wie heikel die Frage einer angemessenen Formulierung in diesem Kontext sein kann und wie schwierig es ist, die richtigen konzeptionellen oder geographischen Begriffe zu finden, selbst wenn ein Dokument versucht, statusbezogene Definitionen zu vermeiden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Dokument nicht sehr ins Detail geht und eher als Ausgangspunkt für einen statusneutralen Ansatz verstanden werden sollte. Dies ist jedoch für die tatsächliche Anwendung dieses Ansatzes von Vorteil, da es die Konfliktparteien nicht von vornherein verprellt. Das Dokument über „*Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*“ wird manchmal als „beinahe vergessenes Dokument“<sup>5</sup> bezeichnet, und das aus gutem Grund, denn die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten wissen nicht einmal, dass es existiert.<sup>6</sup>

4 Kapanadze/Kühn/Richter/Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S. 15.

5 Sergi Kapanadze/Uli Kühn/Wolfgang Richter/Wolfgang Zellner, Status-neutral Arms Control: Promises and Pitfalls, in: Security Community 3/2016, 1. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/magazine/285606>.

6 Interview des Autors mit einem ehemaligen OSZE-Bediensteten am 24. Februar 2017.

*Der statusneutrale Ansatz und Langzeitkonflikte in Europa*

Vor diesem Hintergrund wenden Kapanadze et al. diesen Ansatz auf die komplizierte Situation in Georgien an, wo sich die von Russland unterstützten Entitäten Abchasien und Südossetien auf der einen und die Zentralregierung in Tiflis auf der anderen Seite gegenüberstehen. Im Vergleich zu staatszentrierten Rüstungskontroll- und VSBM-Vereinbarungen hat der statusneutrale Ansatz bei Langzeitkonflikten wie denjenigen in Georgien einige Vorteile:<sup>7</sup>

- Er vermeidet jegliche „problematische“ Formulierung wie „Vertragsstaaten“ und „Teilnehmerstaaten“ (diese Begriffe werden zum Beispiel im KSE-Vertrag bzw. im WD verwendet) oder konzeptionelle Begriffe (z.B. „Region“, „Konfliktpartei“, „Konfliktseite“, „Grenze“ usw.). Stattdessen verwendet er statusneutrale Begriffe (wie z.B. den Namen der Hauptstadt anstelle des Staatsnamens), um eine einvernehmliche gemeinsame Sprache zu finden.
- Da der statusneutrale Ansatz nicht staatszentriert ist, kann er auch das Problem angehen, sich mit Rüstungskontrolle und VSBM im Zusammenhang mit paramilitärischen und irregulären Einheiten sowie bewaffneten Polizeikräften in umstrittenen Gebieten, die häufig von *De-facto*-Regimen eingesetzt werden, auseinanderzusetzen. Indem die Statusfrage beiseitegelassen wird, können bestimmte Hürden umgangen werden. Beispielsweise argumentieren *De-facto*-Regime nach ihrer Unabhängigkeitserklärung oft, dass sie nicht verpflichtet seien, bestimmte Rüstungskontrollabkommen oder Vereinbarungen über VSBM zu befolgen, da sie diese nie unterzeichnet hätten. Umgekehrt weigern sich international anerkannte Staaten, *De-facto*-Regime als gleichwertige Verhandlungspartner anzuerkennen und sind nicht gewillt, ihnen „die Rollen, Rechte und Pflichten eines Vertragsstaates internationaler Abkommen“<sup>8</sup> zuzugestehen.
- Indem ein staatszentrischer Ansatz vermieden wird, kann auch der Anwendungsbereich von Rüstungskontrolle und VSBM stärker eingegrenzt werden und muss sich nicht auf komplette Territorien erstrecken. Würde das gesamte Territorium abgedeckt, könnte der international anerkannte Staat dies als einen Schritt betrachten, dem *De-facto*-Regime eine Art staatlicher Souveränität zu gewähren. Der statusneutrale Ansatz vermeidet das.

Theoretisch gibt es drei wichtige Aspekte, für die Statusneutralität vorteilhaft sein kann: die Förderung von VSBM, ohne den Ergebnissen von Statusverhandlungen vorzugreifen, die Vermeidung statusbezogener Terminologie sowie die Moderation von Gesprächen durch eine statusneutrale Drittpartei. Ein

---

<sup>7</sup> Die aufgelisteten Punkte stammen aus Kapanadze/Kühn/Richter/Zellner, a.a.O. (Anm. 1).

<sup>8</sup> Ebenda, S. 17.

statusneutraler Ansatz weist somit drei Hauptmerkmale auf: den Aspekt der Kommunikation, d.h. das Finden einer „gemeinsamen Sprache“, die Trennung zwischen „VSBM- bzw. sicherheitsbezogenen“ Formaten und Dokumenten einerseits und „politikbezogenen“ Formaten und Dokumenten andererseits sowie die Ersetzung statusrelevanter durch statusneutrale Moderatoren.

Da es gerade die oben genannten Punkte sind, die einer Lösung des Georgienkonflikts im Wege stehen, und die bisherigen staatszentrierten Maßnahmen keine Abhilfe schaffen konnten, sehen Kapanandze et al. im statusneutralen Ansatz einen neuen Impuls für die Konfliktparteien. Andere Langzeitkonflikte in Europa haben ähnliche Probleme, die zum einen die Frage nach dem Umgang mit *De-facto*-Regimen bzw. abtrünnigen Regionen betreffen und zum anderen die nach wie vor ungelöste Frage, wie Fortschritte erzielt werden können, ohne dass die heiklen und ungelösten Statusfragen automatisch zu Verzögerungen führen. Daher ist es sinnvoll zu prüfen, ob der statusneutrale Ansatz auch in anderen Kontexten nutzbringend angewendet werden könnte. Im Folgenden wird daher die Durchführbarkeit des Ansatzes im Zusammenhang mit den Konflikten in der Ostukraine und in Transnistrien untersucht.

### *Der Konflikt in der Ostukraine*

Nach der Annexion der Krim durch Russland im März 2014 kam es in der Donbas-Region in der Ostukraine zu Zusammenstößen zwischen ukrainischen Streitkräften und von Russland unterstützten Separatisten. In der Folge entstanden die selbsternannte Lugansker Volksrepublik (LVR) und die selbsternannte Donezker Volksrepublik (DVR), die kurz davor stehen, zu *De-facto*-Regimen zu werden. Auch wenn die LVR und die DVR von der Russischen Föderation unterstützt werden, hat der Kreml sie nicht als Staaten anerkannt. Als Reaktion auf die Feindseligkeiten einigte sich die im Juni 2014 eingesetzte Trilaterale Kontaktgruppe (TKG), die aus Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und der OSZE besteht, auf das sogenannte Minsker Protokoll. Es wurde am 5. September 2014 unterzeichnet und sollte die Kämpfe im Donbas beenden. Es wurde am 19. September durch ein Memorandum ergänzt, das einige der in dem Protokoll festgelegten Schritte konkretisiert. Der vereinbarte Waffenstillstand wurde im Januar 2015 durch neuerliche Zusammenstöße beendet. Um die im Minsker Protokoll vereinbarten Maßnahmen wiederzubeleben, wurde am 12. Februar 2015 das „Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“ (auch bekannt als „Minsk-II“) unterzeichnet. Es enthält einen 13-Punkte-Plan, der Regelungen umfasst, die von VSBM bis hin zu Dezentralisierungsplänen reichen, die Luhansk und Donezk einen Sonderstatus verleihen würden. Das Dokument schließt somit sowohl politische Aspekte als auch sicherheitsrelevante Fragen ein.

Von einer Implementierung sind die Minsker Abkommen jedoch noch weit entfernt: Keine der 13 Bestimmungen aus dem „Maßnahmenpaket“ ist erfolgreich umgesetzt worden. So war z.B. die Zahl der Waffenstillstandsverletzungen laut Alexander Hug, dem Stellvertretenden Chefbeobachter der OSZE-Sonderbeobachtermission (SMM) in der Ukraine, im Juni 2018 an jedem Tag dreistellig. Im selben Monat verurteilte der VN-Sicherheitsrat in einer Erklärung des Präsidenten die anhaltenden Verstöße gegen den Waffenstillstand im Osten des Landes und deren gravierenden Folgen für die Zivilbevölkerung.<sup>9</sup> Die TKG einigte sich daraufhin am 22. August 2018 auf einen Waffenstillstand, der Schülern zu Beginn des neuen Schuljahres einen sicheren Schulbesuch garantieren sollte. Sobald der „Schul-Waffenstillstand“ in Kraft getreten war, verzeichnete die OSZE jedoch bereits am nächsten Tag mehr als 70 Verstöße gegen den Waffenstillstand.<sup>10</sup>

Seit Juni 2014 ist der Hauptverhandlungsrahmen für den Konflikt das sogenannte „Normandie-Format“, das sich aus hochrangigen Vertretern der Ukraine, Russlands, Frankreichs und Deutschlands zusammensetzt. Das letzte Treffen fand nach 16-monatiger Unterbrechung am 11. Juni 2018 statt. Unterhalb des Normandie-Formats angesiedelt und mit ihm verbunden ist die TKG, „in der Vertreter der Ukraine, Russlands und der OSZE miteinander konsultieren und konkrete Schritte zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen verhandeln“.<sup>11</sup> Im Normandie-Format werden die Interessen der LVR und der DVR von der Russischen Föderation vertreten, in der TKG verhandeln sie direkt mit den Mitgliedern der Gruppe. Die aus den Verhandlungen hervorgegangenen Minsker Vereinbarungen wurden von Vertretern der OSZE, der Ukraine und Russlands sowie von Vertretern der LVR und der DVR unterzeichnet.<sup>12</sup>

Die OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine beobachtet die Waffenstillstandsvereinbarungen, den Abzug schwerer Waffen sowie den Abzug aller ausländischen Streitkräfte, militärischen Ausrüstung und Söldner aus der Ukraine, auch wenn diese Aufgaben nicht explizit im Mandat der SMM erwähnt werden. Die SMM hat diese Überwachungsfunktionen lediglich übernommen, weil keiner der Akteure Einwände dagegen erhoben hat.

---

9 Vgl. United Nations, Security Council, Condemning Continuous Ceasefire Violations in Eastern Ukraine, Security Council Presidential Statement Expresses Grave Concern about Severe Impact on Civilians, SC/13367, 6. Juni 2018, unter: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13367.doc.htm>

10 Vgl. Ukraine „school truce“ ceasefire allows students back to class, DW, 29. August 2018, unter: <https://www.dw.com/en/ukraine-school-truce-ceasefire-allows-students-back-to-class/a-45263736>.

11 Auswärtiges Amt, OSZE-Krisenmanagement in der Ukraine, 27. Februar 2017, unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/ukraine-node/-/201852>.

12 Das Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen wurde von der Schweizer Diplomatin und damaligen OSZE-Vertreterin Heidi Tagliavini, dem ehemaligen ukrainischen Präsidenten und Vertreter der Ukraine Leonid Kutschma, dem russischen Botschafter in der Ukraine und Vertreter Russlands Michail Surabov sowie den DVR- und LVR-Führern Alexander Sachartschenko und Igor Plotnizki unterzeichnet.

Die Statusfrage ist im Vergleich mit den meisten anderen Langzeitkonflikten im europäischen Kontext in diesem Konflikt von ganz anderer Natur. Die Frage, ob die abtrünnigen Regionen völlig unabhängig sein sollen oder nicht, steht als solche – zumindest auf dem Papier – überhaupt nicht zur Diskussion. Absatz 9 des „Maßnahmenpakets für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“ legt fest:

„Wiederherstellung der vollen Kontrolle über die Staatsgrenze durch die ukrainische Regierung im gesamten Konfliktgebiet, die am ersten Tag nach den lokalen Wahlen [beginnt] und nach der umfassenden politischen Regelung (lokale Wahlen in den gesonderten Regionen der Verwaltungsgebiete Donezk und Lugansk auf der Grundlage des Gesetzes der Ukraine und einer Verfassungsreform) endet; die Regelung soll bis Ende 2015 finalisiert werden, vorausgesetzt, dass Absatz 11 in Absprache und im Einvernehmen mit Vertretern der gesonderten Regionen der Verwaltungsgebiete Donezk und Lugansk im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe umgesetzt wird.“<sup>13</sup>

Die erwähnten Lokalwahlen sollen einer Dezentralisierungsreform dienen, die in Absatz 11 des Dokuments beschrieben werden:

„Durchführen einer Verfassungsreform in der Ukraine, wobei die neue Verfassung bis Ende 2015 in Kraft treten soll und die Dezentralisierung als Schlüsselement vorsieht (einschließlich einer Bezugnahme auf die Besonderheiten in den gesonderten Regionen Donezk und Lugansk, und zwar in Absprache mit den Vertretern dieser Regionen), und Verabschiedung dauerhafter Rechtsvorschriften über den Sonderstatus der gesonderten Regionen der Verwaltungsgebiete Donezk und Lugansk bis Ende 2015 in Übereinstimmung mit den in der Fußnote dargelegten Maßnahmen. [...]“<sup>14</sup>

Beide Absätze stellen eindeutig fest, dass das Ziel – trotz der Selbsternennung zu „Volksrepubliken“ durch die *De-facto*-Behörden in Donezk und Luhansk – darin besteht, Luhansk und Donezk in einen vereinten, jedoch bis zu einem gewissen Grad föderalisierten ukrainischen Staat zu integrieren.

In der Praxis sieht die Situation jedoch ganz anders aus. Es gibt immer noch unterschiedliche Auffassungen darüber, wie der Sonderstatus dieser beiden Entitäten aussehen soll. So überrascht es nicht, dass die Schritte zur Dezentralisierung, die bis Ende 2015 abgeschlossen sein sollten, niemals Gestalt angenommen haben. Die Kommunalwahlen wurden mehrmals verschoben, und ein

---

13 Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, Minsk, 12. Februar 2015, Absatz 9; in: Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Resolution 2202 (2015), S/RES/2202 (2015), 17. Februar 2015, Anlage 1, S. 2/5-4/5, hier: S. 3/5, unter [https://www.un.org/depts/german/sr/sr\\_15/sr2202.pdf](https://www.un.org/depts/german/sr/sr_15/sr2202.pdf).

14 Ebenda, Absatz 11.



konkreter Termin für die Wahlen ist auch heute noch nicht absehbar. Der gegenwärtige Schwebezustand ist von Perspektivlosigkeit gekennzeichnet, so dass die Statusfrage unterschiedlich interpretiert werden kann und sich womöglich schrittweise verändern wird.

„Die Führer der selbsternannten ‚Volksrepubliken‘ Luhansk und Donezk erklären regelmäßig, dass sie ihre Zukunft ausschließlich gemeinsam mit Russland sehen, und legen im Zusammenhang mit dem Minsker Abkommen nur Lippenbekenntnisse ab. [...] Drei Jahre später [nach der Unterzeichnung des Minsker Abkommens] befinden sich die ‚Volksrepubliken‘, obwohl sie von niemandem außer dem separatistischen Südossetien anerkannt werden, auf dem Weg dazu, *De-facto*-Staaten mit eigenen Regierungen (allein in Luhansk gibt es 19 Ministerien), Pässen, Kfz-Kennzeichen, Lehrplänen für die Schulen, Diplomen usw. zu werden. Ihre Währung ist der russische Rubel und die Uhren sind auf Moskauer Zeit vorgestellt.“<sup>15</sup>

Darüber hinaus ist es unwahrscheinlich, dass die ukrainische Seite ihre Bereitschaft signalisieren wird, hinsichtlich der Statusfrage irgendwelche Konzessionen zu machen. Mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Jahr 2019 vor Augen werden Politiker vor solch riskanten Vorstößen zurückschrecken. In der Vergangenheit hatten einige Maßnahmen das Potenzial, die Minsker Vereinbarungen in ihrer Substanz zu untergraben, wie z.B. die temporäre Verhängung einer Handelsblockade gegenüber den beiden abtrünnigen Regionen im Osten durch die Behörden in Kiew im Jahr 2017.

Was Maßnahmen zur Rüstungskontrolle, einschließlich VSBM, betrifft, geht das Maßnahmenpaket nicht auf Details ein. Das Dokument erwähnt lediglich die folgenden Maßnahmen:

„2. Abzug aller schweren Waffen durch beide Seiten um dieselbe Distanz, um eine mindestens 50 km breite Sicherheitszone für Artilleriesysteme mit Kaliber 100 mm oder mehr, eine 70 km breite Sicherheitszone für Mehrfachraketenwerfersysteme (MLRS) und eine 140 km breite Sicherheitszone für Mehrfachraketenwerfersysteme „Tornado-S“ (Uragan, Smertsch) und taktische Raketensysteme (Tochka, Tochka U) zu schaffen:

- für die ukrainischen Truppen: von der De-facto-Kontaktlinie;
- für die bewaffneten Formationen aus den gesonderten Regionen der ukrainischen Verwaltungsgebiete Donezk und Lugansk: von der Kontaktlinie in Übereinstimmung mit dem Minsker Memorandum vom 19. September 2014.

---

15 Nikolaus von Twickel, Shadow States, in: Berlin Policy Journal, 28. Juni 2018, unter: <https://berlinpolicyjournal.com/shadow-states/>.

Der oben spezifizierte Abzug der schweren Waffen soll spätestens am zweiten Tag der Waffenruhe beginnen und innerhalb von 14 Tagen abgeschlossen sein.

Der Prozess wird von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) begleitet und von der Trilateralen Kontaktgruppe unterstützt.

3. Gewährleisten einer wirksamen Beobachtung und Verifizierung der Waffenruhe und des Abzugs der schweren Waffen durch die OSZE ab dem ersten Tag des Abzugs unter Einsatz aller erforderlichen technischen Ausrüstung, einschließlich von Satelliten, Drohnen, Radargeräten usw.“<sup>16</sup>

Das Dokument bleibt zu vage und gibt den Konfliktparteien die Gelegenheit, neben „schweren Waffen“ auch anderes Gerät einzusetzen. Doch selbst der Abzug schwerer Waffen ist nie erfolgt, da „sie seit 2015 fast jedes Mal, wenn die Kämpfe eskalierten, zum Einsatz kamen“.<sup>17</sup> Da das Abkommen die „bewaffneten Verbände einzelner Regionen der ukrainischen Oblaste Donezk und Luhansk“ erwähnt, bezieht es auch die abtrünnigen Regionen in die VSBM-Vereinbarungen ein. Folglich sind die VSBM des Maßnahmenpakets streng genommen statusneutral. Außerdem scheint die Frage der richtigen Formulierung, die für alle Seiten akzeptabel ist, keine große Rolle zu spielen.

#### *Der statusneutrale Ansatz und der Ukraine Konflikt*

Obwohl sich die *De-facto*-Behörden in Luhansk und Donezk als „Volksrepubliken“ bezeichnen, haben sich alle Konfliktparteien – zumindest rhetorisch – darauf geeinigt, dass die beiden Regionen integrale Bestandteile des ukrainischen Staates bleiben. Daher gibt es – zumindest auf dem Papier – ein grundlegendes gemeinsames Verständnis in der Statusfrage. Wie weiter oben bereits erwähnt, liegen die Meinungsverschiedenheiten in der Statusfrage eher im Detail. Auch wenn die *De-facto*-Behörden in Luhansk und Donezk weder Teil des Normandie-Formats noch Teil der Trilateralen Kontaktgruppe sind, haben sie die Minsker Vereinbarungen unterzeichnet, die VSBM einschließen. Statusneutrale Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM finden daher in der Konfliktkonstellation in der Ostukraine bereits in begrenztem Umfang Anwendung.

Die in den Minsker Vereinbarungen festgelegten VSBM sind jedoch nicht umfassend genug und wurden bis jetzt kaum umgesetzt. Da an dem Konflikt in der Ostukraine *De-facto*-Regime beteiligt sind, handelt es sich außerdem nicht um einen typischen Konflikt zwischen zwei Staaten. Die Anwendung staatszentrierter Rüstungskontroll- und VSBM-Vereinbarungen, wie z.B. des KSE-Vertrags oder des WD, wäre daher ungeeignet und könnte sogar zu Verwirrung

---

16 Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, a.a.O. (Anm. 13), Absätze 2 und 3, S. 2/5.

17 Von Twickel, a.a.O. (Anm. 15).

zwischen den Konfliktparteien führen. Hinzu kommt, dass Russland, als Schutzmacht, den KSE-Vertrag ausgesetzt hat. Eine statusneutrale VSBM-Vereinbarung könnte folglich eine sinnvolle Alternative sein. Mit einer umfassenderen und detaillierteren Liste von Instrumenten könnte sie darüber hinaus der Konfliktvermittlung neue Impulse geben und die relativ vagen Regelungen der Minsker Vereinbarungen konkretisieren. Dies ist vor allem deswegen wichtig, weil bei der Einhaltung der VSBM-Auflagen (z.B. der Abzug schwerer Waffen) und der vorgeschlagenen Dezentralisierungsbestimmungen des Maßnahmenpakets bislang kaum Fortschritte erzielt wurden. Eine solche Vereinbarung könnte auch dazu beitragen, zu verhindern, dass die Minsker Vereinbarungen von den Konfliktparteien weiter untergraben werden. Da eine politische Lösung mittelfristig nicht zu erreichen ist, ist es besonders wichtig, die Sicherheitslage in der Ostukraine zu stabilisieren. Auch dazu könnte ein statusneutraler VSBM-Ansatz beitragen. Ein weiterer Vorteil ist, dass eine VSBM-Vereinbarung höhere Inspektionsquoten vorsehen könnte.<sup>18</sup>

Dennoch gibt es hinsichtlich der Anwendbarkeit einer statusneutralen VSBM-Vereinbarung auf den Konflikt in der Ostukraine auch einige Fallstricke. Eine Voraussetzung für den statusneutralen Ansatz ist die Trennung zwischen VSBM-Vereinbarungen und Vereinbarungen, die auf eine politische Lösung des Konflikts abzielen. Die Minsker Vereinbarungen enthalten jedoch beide Elemente, wenn auch nicht im Detail. Dies führt zu der gegenwärtigen Situation, dass die beiden Elemente von den Konfliktparteien gegeneinander ausgespielt werden. Besonders deutlich zeigt sich dies bei der Frage, welche Elemente zunächst umgesetzt werden sollten, um dann die anderen umsetzen zu können.

Des Weiteren ist der Konflikt in der Ostukraine auch von hybriden Kräften geprägt, die die Unterscheidung zwischen militärischen, paramilitärischen und sogar stationierten Kräften verwischen.<sup>19</sup> Symbolisch dafür stehen die aus dem benachbarten Russland stammenden „kleinen grünen Männchen“. Die ukrainischen Sicherheitskräfte auf der anderen Seite bestehen aus Freiwilligeneinheiten, wie etwa den Bataillonen Asow und Donbas, die sich ebenfalls einer Klassifizierung entziehen. Diese Situation erschwert die Durchführung von VSBM, da sie den Konfliktparteien die Möglichkeit gibt, das Abkommen zu untergraben, indem sie Milizen oder nicht gekennzeichnete Kämpfer für ihre Zwecke zu Angehörigen der regulären Armee machen, und umgekehrt. Dennoch wäre die Ausarbeitung einer statusneutralen VSBM-Vereinbarung der geeignetste Weg, mit dieser Herausforderung fertigzuwerden. Darüber hinaus fällt es den Konfliktparteien schwer, sich auf eine Drittpartei zu einigen, der

---

18 Vgl. Ulrich Kühn, *Three Crises Threatening the European Security Architecture*, European Leadership Network, 24. Februar 2015, unter: <http://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/three-crises-threatening-the-european-security-architecture>.

19 Vgl. Wolfgang Richter, *Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt*, SWP-Aktuell 59, September 2014, unter: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A59\\_rrw.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A59_rrw.pdf).

sie vertrauen. Die Russische Föderation und die prorussischen Separatisten stehen der Rolle der OSZE besonders skeptisch gegenüber. So hat Russland beispielsweise die Ausweitung der Beobachtungsaktivitäten der OSZE entlang der ukrainischen Grenze wiederholt blockiert.<sup>20</sup>

Weitere Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Seiten zeigten sich auch im Zusammenhang mit dem russischen Vorschlag vom September 2017 zur Entsendung einer leicht bewaffneten VN-Friedensmission in die Ostukraine zur Gewährleistung der Sicherheit der OSZE-Beobachter. Die russische Seite würde der Stationierung von Friedenstruppen nur entlang der Demarkationslinie zwischen der von Kiew kontrollierten Ukraine und den von Russland unterstützten abtrünnigen Gebieten des Donbas zustimmen – was zumindest eine indirekte Anerkennung dieser Trennlinie als Grenze bedeuten würde. Die ukrainische Seite war hingegen der Auffassung, dass die VN-Truppen ihre Beobachtungsaufgaben im gesamten östlichen Gebiet des Landes wahrnehmen sollten, einschließlich der russisch-ukrainischen Grenze, was die territoriale Integrität der Ukraine unterstreichen würde.<sup>21</sup>

Vor diesem Hintergrund könnte eine statusneutrale Initiative ein wirksames Instrument darstellen, das einen wesentlichen Vorteil hätte: Die Minsker Vereinbarungen haben bereits ein grundlegendes Verständnis für die Statusfrage geschaffen. Jedoch schreiten die Aktivitäten beider Seiten, die die Minsk-II-Bestimmungen untergraben, stetig voran. Das jüngste Ereignis dieser Art war der Vorfall in der Straße von Kertsch, die das Schwarze Meer mit dem Asowschen Meer verbindet, im November 2018, bei dem russische Schiffe das Feuer auf ukrainische Schiffe eröffneten und diese beschlagnahmten.<sup>22</sup> Als Reaktion darauf beschloss das ukrainische Parlament, das Kriegsrecht zu verhängen, das 30 Tage andauerte. Hier könnte eine umfassendere und detailliertere statusneutrale Regelung dazu beitragen, diese Entwicklungen rückgängig zu machen.

### *Der Konflikt in Transnistrien*

Im Zuge der Auflösung der Sowjetunion begann im November 1990 der bewaffnete Konflikt zwischen transnistrischen Streitkräften, die von der russischen 14. Armee unterstützt wurden, und moldauischen Truppen. Die Feindseligkeiten erreichten im Frühjahr 1992 ihren Höhepunkt. Ein am 21. Juli 1992 in Moskau unterzeichnetes Waffenstillstandsabkommen ist bis heute in Kraft. Unterzeichner waren der russische Präsident Boris Jelzin und der moldauische

---

20 Vgl. U.S. Mission to the OSCE, Russia Blocks Expansion of OSCE Observation on Ukraine Border, 30. August 2018, unter: <https://osce.usmission.gov/russia-blocks-expansion-of-osce-observation-on-ukraine-border-2/>.

21 Vgl. Mathieu Boulègue, Putin's Plan for a Ukraine UN Force is a Poison Pill, Newsweek, 17. Oktober 2017, unter: <http://www.newsweek.com/putins-plan-un-force-ukraine-devil-ruse-687077>.

22 Russland behauptete, die Schiffe seien illegal in seine Hoheitsgewässer eingedrungen. Dies wurde von ukrainischer Seite jedoch bestritten.

Präsident Mircea Snegur. Im Gegensatz zu anderen Langzeitkonflikten in der Region waren die Auseinandersetzungen Anfang der 1990er Jahre von Feindseligkeiten auf eher niedrigem Niveau ohne schwerwiegende ethnische oder religiöse Streitigkeiten geprägt.

In der Folge des Konflikts erklärte die „Transnistrische Moldauische Republik“ (TMR) 1990 ihre Unabhängigkeit. Im Jahr 2006 hielten die Behörden der TMR ein Referendum über den formellen Anschluss an Russland ab, das von 97 Prozent der Bevölkerung angenommen wurde. Jedoch hat kein Mitgliedstaat der Vereinten Nationen – auch nicht Russland – die Souveränität der TMR jemals anerkannt.<sup>23</sup>

Nach dem Waffenstillstandsabkommen wurde von den russischen, moldauischen und transnistrischen Behörden eine Gemeinsame Kontrollkommission (*Joint Control Commission, JCC*) eingerichtet. Ihre Aufgabe besteht in der Überwachung einer trilateralen Friedenstruppe, die russische, moldauische und transnistrische Einheiten unter einer gemeinsamen militärischen Kommandostruktur umfasst und Posten an den wichtigsten Übergängen des Flusses Dnjestr kontrolliert. Seit 2005 ist die wichtigste Verhandlungsplattform das sogenannte 5+2-Format, dessen offizieller Name „Ständige Konferenz zu politischen Fragen im Rahmen des Verhandlungsprozesses zur Beilegung der Transnistrien-Frage“ lautet. An den Gesprächen im 5+2-Format nehmen neben Moldau und Transnistrien Russland, die Ukraine und die OSZE als Vermittler sowie die Vereinigten Staaten und die Europäische Union als Beobachter teil. Die Gespräche kamen 2006 zum Stillstand, wurden jedoch 2011 wieder aufgenommen. Die jüngste Verhandlungsrunde wurde kurz vor dem Ministerrats-treffen in Wien 2017 abgeschlossen und führte zu einer „Einigung zu fünf der vorrangigen Fragen – zur Ausstellung von Apostillen für in Transnistrien ausgestellte Bildungsnachweise, zum Zusammenwirken im Bereich Telekommunikation, zur Tätigkeit der Schulen, die die lateinische Schrift verwenden, zur Nutzung von Agrarland in der Region Dubasari und zur Eröffnung der Brücke über den Fluss Dnister/Nistru zwischen den Ortschaften Gura Bicului und Bychok“.<sup>24</sup>

Die 1993 eingerichtete OSZE-Mission in Moldau ist eine zusätzliche Maßnahme zur Lösung des Konflikts. Ziel der Mission ist es, eine umfassende und dauerhafte politische Lösung des Transnistrienkonflikts in allen seinen Aspekten zu erleichtern und die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität der Republik Moldau mit einer Verständigung über einen Sonderstatus für Transnistrien innerhalb der international anerkannten Grenzen Moldaus zu

---

23 Im Jahr 2011 erkannten lediglich die *De-facto*-Regime Abchasiens, Berg-Karabachs und Südossetiens ihre Unabhängigkeit an.

24 Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format, MC.DOC/1/17, 8. Dezember 2017, S. 3, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 7. und 8. Dezember 2017, Wien, 8. Dezember 2017, S. 3-4, unter: <https://www.osce.org/chairsteamship/402209>.

konsolidieren.<sup>25</sup> Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im Jahr 1999 wurde das Mandat der Mission um Rüstungskontrollmaßnahmen erweitert, darunter die Gewährleistung von Transparenz bei der Beseitigung und Zerstörung russischer Munition und Waffen sowie die Koordinierung der zur Erleichterung des Abzugs und der Zerstörung angebotenen finanziellen und technischen Hilfe.<sup>26</sup>

Die Statusfrage ist in diesem Konflikt weniger heikel als in den anderen Langzeitkonflikten, da „die transnistrischen Behörden in den 5+2-Verhandlungen als Konfliktpartei uneingeschränkt anerkannt werden“.<sup>27</sup> Darüber hinaus ist die Region von einer relativ offenen Grenze geprägt, die „täglich von Hunderten, vielleicht Tausenden, sei es als Tourist oder zum Einkaufen, zur Durchreise oder zu Bildungszwecken, für Geschäfts- oder Familienbesuche, von beiden Seiten aus überquert wird“.<sup>28</sup> Eine Lösung der Statusfrage hängt mit der Frage zusammen, ob Transnistrien einen Sonderstatus erhalten und auf dieser Grundlage in einen in irgendeiner Weise föderalisierten moldauischen Staat integriert werden soll und falls ja, wie weit diese Integration gehen sollte. Dies spiegelt sich auch im Mandat der OSZE-Mission in Moldau wider, wenn es um die Ziele der Mission geht:

„Konsolidierung der Unabhängigkeit und Souveränität der Republik Moldau in ihren gegenwärtigen Grenzen und Verstärkung der territorialen Integrität des Staates sowie eine Übereinkunft über einen Sonderstatus der Trans-Dnjestr-Region.“<sup>29</sup>

Dennoch hofften die Behörden der selbsternannten TMR nach dem Ausbruch des Ukraine Konflikts, dass die Aufnahme Transnistriens in die Russische Föderation in naher Zukunft realisierbar sein würde. 2016 unterzeichnete der damalige Präsident der TMR Jewgeni Schewtschuk ein Gesetz, dass die Implementierung des Ergebnisses des Referendums von 2006 – den Anschluss an Russland – voraussah. Dennoch ist „in Anbetracht der vielfach geäußerten Bestrebungen, der Russischen Föderation beizutreten, [...] in Politik und Gesell-

---

25 Vgl. OSCE, OSCE Mission to Moldova, Mandate, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/mandate>.

26 Vgl. ebenda.

27 Kapanadze/Kühn/Richter/Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S. 9.

28 Philip Remler (Principal Drafter)/Atanas Dimitrov/Samuel Goda/Konstanze Jüngling/Nino Kemoklidze/Bidzina Lebanidze/Ida Manton/Sergey Rastoltsev/Sebastian Relitz/Raymond Saner/Hans-Joachim Schmidt/Tanja Tamminen/Oleksandr Tytarchuk/Tony van der Togt/Stefan Wolff/Wolfgang Zellner, Protracted Conflicts in the OSCE Area. Innovative Approaches for Co-operation in the Conflict Zones, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, S. 13, unter: [http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted\\_Conflicts\\_OSCE\\_WEB.pdf](http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted_Conflicts_OSCE_WEB.pdf).

29 KSZE-Mission in die Republik Moldau, CSCE/19CSO/Journal Nr. 3 Anhang 3, in: KSZE, Neunzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1993, Journal Nr. 3, 4. Februar 1993.

schaft Transnistriens jedoch ein echter Wille zur dauerhaften staatlichen Unabhängigkeit nicht erkennbar“.<sup>30</sup> Vor diesem Hintergrund ist – wie Klemens Büscher es formuliert – eine Reintegration der abtrünnigen Region Transnistrien in den moldauischen Staat nicht unrealistisch:

„Es gibt weder unüberbrückbare Mentalitätsdifferenzen noch tief verwurzelten Hass zwischen den Gesellschaften links und rechts des Dnister. Für die Ausgestaltung der Autonomierechte ist ein Kompromiss auf der Basis existierender Föderalismus- bzw. Autonomiemodelle denkbar.“<sup>31</sup>

Das bedeutet jedoch nicht, dass es in der der Statusfrage keine Meinungsverschiedenheiten gibt. Dies zeigt sich deutlich, wenn es um das Thema Rüstungskontrolle und VSBM geht. Die OSZE-Mission in Moldau hat in der Vergangenheit eine Reihe von Rüstungskontrollmaßnahmen durchgeführt. In den Jahren 2000 und 2001 zog die Russische Föderation 141 selbstfahrende Artilleriegeschütze und andere gepanzerte Fahrzeuge auf dem Schienenweg ab und zerstörte vor Ort 108 T-64-Panzer und 139 andere durch den KSE-Vertrag begrenzte militärische Ausrüstungsgegenstände.<sup>32</sup> Der Abzug wurde von der OSZE-Mission beobachtet und verifiziert. Seit März 2004 kam es jedoch zu keinem weiteren Abzug mehr und so befinden sich noch immer 20.000 Tonnen Munition und einige militärische Ausrüstungsgegenstände in Moldau. Außerdem sind nach wie vor 2.000 russische Soldaten in Transnistrien stationiert, die nicht Teil der offiziellen dreiseitigen Friedenstruppen sind.<sup>33</sup>

In den Jahren 2004/2005 arbeitete die OSZE-Mission in Moldau mit Unterstützung russischer und ukrainischer Experten ein detailliertes und individualisiertes Paket von Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM aus. Dieses Paket wurde jedoch nie umgesetzt, „zum Teil deshalb, weil die einheitliche Anwendung der Maßnahmen auf dem gesamten Territorium Moldaus (einschließlich Transnistriens) zu moldauischen Bedenken führte, dass dies den Anschein erwecken könne, Transnistrien genieße Statusgleichheit – wodurch die Statusfrage wieder aufgeworfen würde“.<sup>34</sup> Darüber hinaus zögerte die transnistrische

---

30 Klemens Büscher, Der Transnistrienkonflikt im Lichte der Krise um die Ukraine, in: Sabine Fischer (Hrsg.), Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, SWP-Studie, S 13, Juli 2016, S. 27-45, hier: S. 42, unter: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2016S13\\_fhs.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2016S13_fhs.pdf).

31 Ebenda, S. 45.

32 Vgl. OSCE Mission to Moldova, Factsheet, S. 2, verfügbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/sede/dv/sede140715oscecommissionmoldova/\\_sede140715oscecommissionmoldova\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede140715oscecommissionmoldova/_sede140715oscecommissionmoldova_en.pdf)

33 Vgl. Transnistrien als zweite Krim?, IPG, unter: <http://www.ipg-journal.de/aus-dem-netz/artikel/transnistrien-als-zweite-krim-348/>; Stefan Wolff, The Transnistrian Issue: Moving beyond the Status-Quo, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, Oktober 2012, S. 16-17, unter: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/224472/evidence-stefan-wolff-the-transnistrian-issue.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224472/evidence-stefan-wolff-the-transnistrian-issue.pdf).

34 Remler et al., a.a.O. (Anm 28), S. 18.

Seite, militärisch relevante Informationen an die andere Seite weiterzugeben, da dies als zu heikel angesehen wurde. Ein dritter wichtiger Grund für das Scheitern des VSBM-Vorschlags war das „Kosak-Memorandum“, ein erfolgloser Versuch, den Konflikt zu lösen, das 2003 von Russland vorgelegt worden war. Das Scheitern des Memorandums verhärtete den Streit, und Transnistrien brach die politischen Kontakte zu Chişinău sogar vorübergehend ab.

Es scheint jedoch, als habe die Diskussion über die Statusfrage in jüngster Zeit wieder an Dynamik gewonnen. Bei einem Treffen mit dem damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Sebastian Kurz, im Februar 2017 verpflichtete sich die moldauische Seite, eine politische Strategie und eine Vision für einen Sonderstatus für Transnistrien zu entwickeln.<sup>35</sup> Dies ist besonders wichtig, da sich vor dieser Ankündigung „eine klare Vision Moldaus ebenso wenig erkennen [lässt] wie eine realistische Strategie zur Reintegration des östlichen Landesteils“.<sup>36</sup> Im Juni 2018 verabschiedete die VN-Generalversammlung die Resolution GA/12030, in der die russische Seite aufgefordert wurde, all ihre Truppen und Waffen unverzüglich aus dem Gebiet der Republik Moldau abzuziehen.<sup>37</sup> Die Resolution wurde von der Russischen Föderation, die den Ruf der VN-Generalversammlung in Frage stellte, scharf kritisiert.<sup>38</sup>

Generell sind jedoch die Haupthindernisse für Fortschritte in den Verhandlungen insgesamt nach wie vor die Statusfragen.<sup>39</sup> Es bleibt auch abzuwarten, wie sich die innenpolitischen Spannungen zwischen dem prorussischen Präsidenten Moldaus, Igor Dodon, und Chişinăus proeuropäischer Regierung entwickeln werden. Dodon, der den russischen Behörden im Januar 2017 sogar einen Zeitplan für 2017-2019 mit einem Konzept zur Lösung des Konflikts überreicht hatte – kritisierte die VN-Resolution zum Abzug der russischen Truppen aus Transnistrien.<sup>40</sup>

#### *Der statusneutrale Ansatz und der Transnistrienkonflikt*

Obwohl der Streit zwischen Moldau und Transnistrien fast schon ein Paradebeispiel für einen eingefrorenen Konflikt ist (was das Nichtvorhandensein anhaltender Feindseligkeiten angeht), war die Durchführung von VSBM bisher nicht erfolgreich. Deswegen ist es wichtig, vor der Ausarbeitung eines neuen

---

35 Vgl. OSCE, Transnistrian Settlement Process a priority for Austrian Chairmanship in 2017, 6. Februar 2017, unter: <http://www.osce.org/cio/297981>.

36 Büscher, a.a.O. (Anm. 30), S. 37.

37 Vgl. United Nations, General Assembly, General Assembly Adopts Texts Urging Troop Withdraw from Republic of Moldova, Strengthening Cooperation in Central Asia, GA/12030, 22. Juni 2018, unter: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12030.doc.htm>.

38 Vgl. Moldova's president criticizes UN resolution on Russian troops' pullout from Transnistria, TASS, 14. Juli 2018, unter: <http://tass.com/world/1013208>.

39 Vgl. Thomas de Waal, Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories, Carnegie Europe, 17. January 2017, unter: <https://carnegieeurope.eu/2017/01/17/enhancing-eu-s-engagement-with-separatist-territories-pub-67694>.

40 Vgl. Moldova's president criticizes UN resolution on Russian troops' pullout from Transnistria, a.a.O. (Anm. 38).



VSBM-Pakets in diesem Konflikt das politische Umfeld und die Fehler zu verstehen, die 2004/2005 bei dem Vorstoß der OSZE-Mission in Moldau gemacht wurden. Erstens war die politische Situation damals noch nicht reif, da das Kosak-Memorandum erst kurz zuvor im Jahr 2003 gescheitert war, was zu einer Demoralisierung der Konfliktparteien geführt hatte. Zweitens umfasste der Plan das gesamte Gebiet von Moldau und Transnistrien – was eine Gleichbehandlung beider Entitäten darstellte. Doch genau dagegen wehrte sich die Zentralregierung in Chişinău.

Vor diesem Hintergrund könnten die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Konflikt für die „Reife“ sorgen, die für Fortschritte nötig ist. Um das Vertrauen zwischen den beiden Seiten zu stärken, könnte ein neues VSBM-Paket zu weiteren Verbesserungen beitragen. Es gibt im Wesentlichen vier Gründe, warum eine statusneutrale VSBM-Vereinbarung für die Konfliktlösung vorteilhaft sein könnte: Erstens ist der Konflikt zwischen Moldau und Transnistrien kein Konflikt zwischen international anerkannten Staaten. Zweitens sollte ein statusneutraler Ansatz – anders als das Paket von 2004/2005 – eine klare Definition eines begrenzten Anwendungsbereichs beinhalten, der so zugeschnitten werden könnte, dass alle beteiligten Parteien zufrieden sind. Drittens könnte sich ein statusneutraler Ansatz positiv auf die gesamte Konfliktsituation auswirken, da er auch militärische Einheiten jenseits der üblichen konventionellen Streitkräfte einbeziehen könnte. Dies ist deshalb von entscheidender Bedeutung, weil das militärische Potenzial Transnistriens neben der Armee auch verschiedene paramilitärische Einheiten umfasst.<sup>41</sup> Eine statusneutrale VSBM-Vereinbarung könnte sich darüber hinaus auch auf die in Transnistrien stationierten russischen Truppen erstrecken. Ein umfassendes VSBM-Paket ist auch deswegen relevant, weil die TMR selbst in der Lage ist, Kleinwaffen, Mörser und Mehrfachraketenwerfer herzustellen, die in einem zukünftigen Konflikt eingesetzt werden könnten.<sup>42</sup> Viertens könnten statusneutrale VSBM die Aussichten auf Fortschritte verbessern, indem sie Vertrauen zwischen den Beteiligten aufbauen.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die dritte staatliche Partei, die – wie in der Ostukraine – einen besonderen Einfluss auf ein *De-facto*-Regime ausübt, nämlich Russland, die TMR nicht anerkannt hat. Zudem hatten staatszentrierte Rüstungskontrollmaßnahmen wie der KSE-Vertrag in der Vergangenheit nur vorübergehend (1999-2004) Einfluss und bezogen sich nur auf den Abzug Russlands, da sich die transnistrischen Behörden nicht als Teil des KSE-Vertrags betrachteten.

Da die letzten Feindseligkeiten zwischen den beiden Seiten jedoch 1992 stattfanden, stellt sich die Frage, ob VSBM eigentlich dringend notwendig sind. Vor diesem Hintergrund könnten die Konfliktparteien zögern, diesen Ansatz

---

41 Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 30), S. 34.

42 Vgl. Bernard Aussebat, Wie lassen sich Vertrauen und Sicherheit in Moldau wiederherstellen?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 211-221, hier: S. 212.

überhaupt in Erwägung zu ziehen, da sie Schwierigkeiten haben könnten, seinen unmittelbaren Nutzen zu erkennen. Zudem wäre es eine große Herausforderung, die Russische Föderation davon zu überzeugen, sich an Rüstungskontrollaktivitäten dieser Art zu beteiligen. Russland würde so lange zögern, eine Konfliktlösung und ein neues VSBM-Paket zu akzeptieren, bis Moldau die Idee einer möglichen NATO-Mitgliedschaft aufgibt.

Dennoch besteht nach wie vor Bedarf an Rüstungskontrolle und VSBM, da die vor Ort stationierten Streitkräfte und militärischen Ausrüstungen nach wie vor ein Hindernis für eine mögliche Konfliktlösung darstellen. Es könnte daher sinnvoll sein, die Parteien zur Akzeptanz eines statusneutralen Ansatzes zu ermutigen, da es seit 2016/2017 verstärkt Anzeichen für eine mögliche neue Dynamik in dem Konflikt gibt. Darüber hinaus kann die jüngste VN-Resolution GA/12030 trotz der Uneinigkeit zwischen den Parteien als Impuls für neue Rüstungskontrollgespräche dienen. Auch wenn die Resolution nur mit einer relativ knappen Mehrheit angenommen wurde und die Konfliktparteien sich nicht einig sind, kann der Schluss gezogen werden, dass dieser „eingefrorene Konflikt“ in jüngster Zeit weltweite Aufmerksamkeit erfahren hat. Wenn sie von vermittelnden Drittparteien geschickt formuliert und gehandhabt wird, kann die VN-Resolution als Ausgangspunkt für einen neuen Mechanismus auf dem Weg zur Versöhnung genutzt werden.

*Der statusneutrale Ansatz als neuer Impuls für die Konflikte in der Ostukraine und in Transnistrien*

Das Ziel statusneutraler Ansätze besteht darin, eine effektive Alternative zu den bestehenden staatszentrischen Rüstungskontroll- und VSBM-Vereinbarungen zu bieten, um auch *De-facto*-Regime oder abtrünnige Regionen einbinden zu können. In Bezug auf die Prinzipien statusneutraler Ansätze sind vor allem zwei besondere Merkmale hervorzuheben: die Förderung von VSBM ohne den Ergebnissen von Statusverhandlungen vorzugreifen sowie die Vermeidung statusbezogener Terminologie.

Interessanterweise ist der Terminologieaspekt in den Fallbeispielen Ostukraine und Transnistrien kein Hindernis. Da sich die Positionen der Konfliktparteien zur Statusfrage nicht wesentlich voneinander unterscheiden, war es relativ einfach, eine gemeinsame Sprache zu finden. Jedoch zeigen beide Fälle auch, dass die Themen VSBM und politischer Status eng miteinander verknüpft sind. In den Minsker Vereinbarungen werden beide im selben Dokument angesprochen, ohne eine klare Aussage darüber zu machen, in welcher Reihenfolge die Vereinbarungen umgesetzt werden sollen. Im transnistrischen Kontext sind die VSBM-Vorschläge von 2004/2005 an der Statusfrage und den ungünstigen politischen Umständen gescheitert.

Gleichwohl ist der Wunsch der DVR und der LVR in der Ostukraine und der TMR in Moldau nach einem unabhängigen Staat oder dem Beitritt zur Russischen Föderation unrealistisch. Da es sich bei keinem der beiden Konflikte um eine Konfrontation zwischen zwei Staaten handelt, sind staatszentrierte VSBM für die Erarbeitung maßgeschneiderter Maßnahmenpakete zur Rüstungskontrolle nicht unbedingt optimal. Eine statusneutrale VSBM-Vereinbarung wäre daher eine geeignetere Alternative. Doch ungeachtet der mehr oder weniger günstigen politischen Umstände für einen statusneutralen Ansatz kann auch dieser keine Früchte tragen, wenn die Konfliktparteien kein allzu großes Interesse daran haben, Vertrauen und ein stabiles Umfeld zu schaffen, sondern stattdessen lieber auf Statusfragen beharren. Oder in den Worten der Autoren des CORE Working Papers: „[D]as Instrument als solches ist stets von den politischen Interessen abhängig, von denen die Gesamtsituation geprägt ist.“<sup>43</sup>

---

43 Kapanadze/Kühn/Richter/Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S. 35