

Steinmeier-Formel: Position und Perspektiven Russlands

Autor: Vladislav Belov¹

Stand: 29. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis:

- I. Einleitung
- II. Zum Sachverhalt der „Steinmeier-Formel“
- III. Position Russlands. Reaktion seitens Ukraine
- IV. Fazit und Ausblick

I. Einleitung

Im Frühjahr 2014 weigerten sich eine Reihe von Regionen im Donbass, die neue Regierung in der Ukraine anzuerkennen, die ihrer Meinung nach durch den Staatsstreich entstanden ist (diese Position wurde vom Kreml unterstützt). Sie gründeten die Volksrepubliken Donezk und Luhansk – die so genannte DNR und die LNR, die vom offiziellen Kiew für illegal erklärt wurden. Im April 2014 starteten die ukrainischen Behörden eine ("antiterroristische") Truppenoperation gegen Einwohner der Gebiete im Südosten des Landes, was den Beginn eines Bürgerkriegs bedeutete. Nach Angaben der UN-Menschenrechtsbeobachtermission in Kiew starben während des von April 2014 bis Dezember 2018 andauernden Konflikts in Donbass zwischen 12.800 und 13.000 Menschen².

Die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika beschuldigten die Russische Föderation, nicht anerkannte Republiken militärisch und technisch zu unterstützen, und verhängten

Zitierweise: Belov, V., Steinmeier-Formel: Position und Perspektiven Russlands, O/L-2-2019, https://www.ostinstitut.de/documents/Belov_Steinmeier_Formel_Position_und_Perspektiven_Russlands_OL_2_2019.pdf.

¹ Dr. Vladislav Belov, Stellvertretender Direktor für wissenschaftliche Arbeit des Europa-Institutes der Russischen Akademie der Wissenschaften.

² Darunter sind 3,3 Tausend Zivilisten, 4 tausend ukrainische Militärangehörige, 5,5 tausend Kämpfer der selbsternannten Republiken. Im Konflikt waren von 27 bis 30 tausend Menschen verletzt (Opfer des Donbass-Konflikts gezählt. 22.01.2019. URL:

https://news.rambler.ru/world/41602348/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink.

Belov - Steinmeier-Formel: Position und Perspektiven Russlands, Ost/Letter-2-2019 (Dezember 2019)

im Frühjahr 2014 harte Sanktionen gegen russische natürliche und juristische Personen, einschließlich sektoraler Sanktionen, die immer noch regelmäßig verlängert werden.

Mit der aktiven Vermittlung von Bundeskanzlerin Merkel fand vom 11. bis 12. Februar 2015 in Minsk (Weißrussland) das Gipfeltreffen der Regierungschefs von Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine im Format des "Normandie-Quartetts" statt. Sie entwickelten ein Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Abkommen, das von Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation, der Volksrepubliken Donezk und Luhansk, d.h. den Teilnehmern der trilateralen Kontaktgruppe, unterzeichnet wurden³.

Das Dokument besteht aus 13 Punkten. Die Position Moskaus (welche sich nicht als Konfliktpartei sieht, da der Konflikt, zumindest der Meinung Moskaus nach, rein intra-ukrainisch ist) war zunächst, dass die Reihenfolge der Punkte bei der Umsetzung eingehalten werden sollte. Jeder Verstoß würde nach der russischen Sichtweise, die Logik des Inhalts des Dokuments zerstören. Die wichtigsten politischen Interessengruppen in Kiew erklärten umgehend, dass der Unterzeichner der Vereinbarung - der damalige ukrainische Präsident P. Poroschenko - seine Befugnisse überschreitet und dass es unmöglich sei, die meisten der vereinbarten Bestimmungen zu erfüllen.

Die Vereinbarungen zur Lösung des intra-ukrainischen Konflikts wurden nicht nur aufgrund der Haltung Russlands, sondern auch aufgrund der Position des offiziellen Kiews in keinem der Punkte umgesetzt. Eine der wichtigsten Botschaften Kiews ist: jeder Fortschritt kann ein Vorwand sein, um die Sanktionen gegen Russland zu lockern; Sanktionen sind unsere wichtigste Waffe gegen den Aggressor Russland; daher sind Fortschritte inakzeptabel. Im Rahmen der trilateralen Kontaktgruppe wurden spezifische Möglichkeiten zur Umsetzung der Minsker Abkommen erörtert, aber ihre Arbeit konnte deren Umsetzung nicht vorantreiben.

Stolperstein war das Gesetz über den Sonderstatus von Donbass (welches das Wahlverfahren auf seinem Territorium vorsah), gegen das Präsident Poroschenko sich ständig wehrte, weil ihm angeblich nicht klar war, wie die Einwohner von Donbass abstimmen würden: *"Wie kann ich Menschen, die ich nicht kenne, einen Sonderstatus geben? Wenn ich herausfinde, wer dort ausgewählt wurde, dann werde ich entscheiden, ob ich ihnen einen Sonderstatus einräume oder nicht"*⁴.

³ Im September 2014 haben die trilaterale Kontaktgruppe (Russland, Ukraine, OSZE) und Vertreter der LNR und der DNR ein Memorandum über gemeinsame Schritte zur Umsetzung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine Poroschenko und Initiativen des Präsidenten Russlands Putin (Minsker Protokoll) unterzeichnet. Zum Inhalt der Minsker Abkommen siehe.: <https://russiancouncil.ru/minskprotocol>

⁴ Foreign Minister Sergey Lavrov's statement and answers to questions at the Primakov Readings International Forum, June 11, 2019. URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3681351?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB.

II. Zum Sachverhalt der „Steinmeier-Formel“

Die "Steinmeier-Formel", benannt nach dem derzeitigen Bundespräsidenten, sollte die Ereignisse voranbringen. Als Bundesaußenminister schlug Frank-Walter Steinmeier 2015 einen Kompromiss vor, der der harten Position der Ukraine Rechnung trug, nämlich einer vereinfachten Version der Minsker Abkommen, die seiner Meinung nach für alle Teilnehmer des „Normandie-Formats“ akzeptabel sein könnte. Es sah die folgenden konsequenten Schritte vor:

- Durchführung von Wahlen in der DNR und LNR;
- Vorübergehendes Inkrafttreten des Gesetzes "Über das besondere Verfahren der lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Gebieten der Oblasten Donezk und Luhansk";
- Veröffentlichung eines Berichts des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, in dem bestätigt wird, dass die Wahlen in Übereinstimmung mit der ukrainischen Gesetzgebung und den OSZE-Standards durchgeführt wurden;
- Danach tritt der Sonderstatus von Donbass für die Dauer in Kraft, welcher in der Verfassung der Ukraine verankert wird, und die Übertragung der Kontrolle über die Grenze zu Russland an Kiew.

Der Kreml unterstützte zunächst nicht nur die deutsche Formel, sondern auch zahlreiche Versuche von Experten und verschiedenen Arbeitsgruppen, sie zu formalisieren (d.h. "*auf Papier zu bringen*"). Die ukrainische Seite weigerte sich jedoch kategorisch, diese zu akzeptieren⁵.

In diesem Zusammenhang wurde der Normandie-Gipfel in Berlin im Oktober 2016 wichtig. Um den Rückzug der Streitkräfte der Konfliktparteien - sowohl schwere Waffen als auch Einheiten - zu beschleunigen, identifizierten die vier Regierungsoberhäupter persönlich auf der Karte drei Pilotgebiete - die Siedlungen Zolotoye, Petrovskoye und Staniza Luhanskaya. In den ersten beiden Ortschaften erfolgte der Abzug schnell. Aufgrund der Position der ukrainischen Teilnehmer (Verweise auf angebliche oder tatsächliche ständige Verstöße der LNR und der DNR gegen die "Waffenruhe") scheiterte der Abzug der Kräfte aus dem dritten Punkt jedoch ständig. Nach einer Weile kehrten die ukrainischen Truppen nach Zolotoye und Petrovskoye zurück, was zur Missbilligung durch die russische Seite führte.

III. Position Russlands. Reaktion seitens Ukraine

In den folgenden Jahren weigerte sich Kiew, die Vorschläge der deutschen Politikerin zu diskutieren. Die Wahl von W. Selenski zum Präsidenten der Ukraine im Mai 2019 und der Erhalt der absoluten Mehrheit seiner Partei bei den Parlamentswahlen (Rada) haben die Situation verändert. Zu einer der

⁵ Ebenda.

wichtigsten Ziele des neuen Staatsoberhauptes wurde es, die Kämpfe einzustellen, friedliche Lösungen für den Konflikt zu finden und Einsatz dafür aller möglichen Instrumente, einschließlich der „Steinmeier-Formel“.

Trotz weiterer Rückschläge beim Truppenabzug Mitte Juni 2019 konnten sich Russland und die Ukraine auf ein Treffen der Kontaktgruppe im September in Minsk einigen (vorangegangen von einem Treffen der Berater). Am 1. Oktober, nach Überwindung einer Reihe ernsthafter Meinungsverschiedenheiten, erzielten die Teilnehmer eine Einigung über die Umsetzung dieses Mechanismus - eine gemeinsame Version der Formel wurde schriftlich genehmigt, und der Abzug der Streitkräfte der Konfliktparteien in Petrovskoye und Zolotoye wurde vereinbart. Diese Tatsache eröffnete die Möglichkeit, ein weiteres Treffen des „Normandie-Formats“ abzuhalten, an dem vor allem W. Selenski interessiert war.

Moskau hat dieses Abkommens sofort positiv bewertet. Die Vereinbarungen wurden von Vertretern des Außenministeriums der Russischen Föderation (MID RF), des Föderationsrates und der Duma (der oberen und unteren Kammer des russischen Parlaments) begrüßt⁶. Gleichzeitig zeigte sich die russische Expertengemeinde, die den geschlossenen Vereinbarungen ebenfalls eine positive Bewertung gab, sehr vorsichtig hinsichtlich der Aussichten auf ihre Umsetzung und wies auf eine Reihe damit verbundener Risiken und Gefahren hin⁷.

Die Befürchtungen der Experten haben sich bestätigt. Vor allem ukrainische radikale Kräfte, die sich entschieden gegen eine friedliche Lösung des Konflikts in Donbass aussprechen, haben sofort negativ auf den vereinbarten Mechanismus reagiert. Nachdem W. Selenski mit einem neuen „Majdan“ bedroht wurde, war er gezwungen, seine Position zu ändern, indem er eine Reihe neuer Vorschläge zu den bereits vereinbarten Punkten vorschlug - dass die Formel kein Dogma, sondern ein allgemeiner Leitfaden für das Handeln sein sollte: Das Dokument ist nur ein technischer Schritt, der notwendig ist, um den Friedensprozess zu beginnen. Vor dem Hintergrund der Schwäche des Präsidenten folgten

⁶ So, die offizielle Vertreterin des Außenministeriums der RF Maria Sacharowa hat am selben Tag erklärt: "Wir bewerten die Einigung der Kontaktgruppe in Minsk über den Mechanismus zur Einführung eines Sonderstatus von Donbas und den Rückzug von Kräften in Petrovskoje und Solotoy positiv. Wir hoffen, dass dadurch eine angemessene Atmosphäre für die weitere Umsetzung der Minsker Abkommen geschaffen wird" (das russische Außenministerium bewertet die Entscheidung der Kontaktgruppe, die sich auf einen Mechanismus zur Einführung eines Sonderstatus für Donbas geeinigt hat, positiv. 02.10.2019. URL: https://www.1tv.ru/news/2019-10-02/373256-mid_rf_pozitivno_otsenivaet_reshenie_kontaktnoy_gruppy_soglasovavshey_mehanizm_vvedeniya_osobogo_statusa_donbassa).

⁷ Siehe z.B.: Die Umsetzung der Steinmeier-Formel wird dazu beitragen, zu anderen Fragen wie der Aufhebung der Blockade, der Amnestie und der Rückgabe von Eigentum überzugehen. 02.10.2019. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/realizatsiya-formuly-shtaynmayera-pomozhet-pereyti-k-drugim-voprosam-snyatiyu-blokady-amnistii-vozv/>; Steinmeyer's Formel. Nach dem WoW-Effekt sollte man nicht auf schnelle Ergebnisse warten. 03.10.2019. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/postsoviet/formula-shtaynmayera-posle-wow-effekta-ne-stoit-zhdat-bystrykh-rezultatov/>.

unannehmbare Forderungen, einschließlich der sofortigen Auflösung von LNR und DNR⁸. Darüber hinaus weigerten sich einige militärische Einheiten mit unklarem Status, dem Befehl des Oberbefehlshabers zu gehorchen, und begannen tatsächlich, den gesamten Friedensprozess in Donbass zu sabotieren⁹.

Der Kreml brachte sein Erstaunen über diese Entwicklung zum Ausdruck. Das Datum des nächsten Treffens des "Normandie-Quartetts" stand erneut in Frage. Es ist kein Zufall, dass der russische Präsident Putin und die Bundeskanzlerin Merkel am 19. Oktober auf Initiative der deutschen Seite ein Telefongespräch führten, in dem die Bedeutung einer strikten Umsetzung der Bestimmungen des Minsker Maßnahmenpakets bestätigt wurde, die während der Gipfeltreffen des „Normandie-Formats“ erreicht wurden, vor allem im Hinblick auf die Umsetzung der „Steinmeier-Formel“ in die ukrainische Gesetzgebung und den Rückzug von Streitkräften und Ausrüstung in den vereinbarten Bereichen der Kontaktlinie in der Nähe der Siedlungen Zolotoye und Petrovskoye. Gleichzeitig stellte der Kreml-Pressedienst fest, dass ein möglicher nächster Normandie-Gipfel sorgfältig vorbereitet und mit konkreten Ergebnissen gekrönt werden sollte. Es wurde vereinbart, dass die entsprechende Arbeit weiterhin von den Assistenten der Leiter und der Leitung der Außenministerien geleistet wird¹⁰.

IV. Fazit und Ausblick

- Moskau wird weiterhin auf der Reihenfolge der Umsetzung des Minsker Abkommens bestehen, gleichzeitig die „Steinmeier-Formel“ unterstützen und sich für die "territoriale Integrität" der Ukraine innerhalb ihrer derzeitigen Grenzen einsetzen. Russland ist nicht an einer Integration von LNR und DNR in sein Staatsgebiet und seine staatliche Gerichtsbarkeit interessiert. Es sind keine Veränderungen in der russischen Position in absehbarer Zeit zu erwarten.

⁸ Die Tatsache, dass die "Formel" unterzeichnet wurde, erhöhte den Status der beiden nicht anerkannten Republiken in der Diskussion über den Konflikt, dessen Führung auch eine Reihe strenger Anforderungen hat, die weder mit Moskau noch mit Kiew vereinbart wurden.

⁹ Zunächst einmal geht es um bewaffnete Anhänger unter der Führung des ehemaligen Abgeordneten der Werchowna Rada, Leiters des Nationalkorps, Leiters des Asow-Bataillons Andriy Biletskyy. Anfang Oktober nahmen sie Positionen in der Stadt Zolotoye ein (der Abzugspunkt für die gegnerischen Streitkräfte ist die wichtigste Vorbedingung für die Durchführung eines Gipfels im Normandie-Format) und weigerten sich, sie zu verlassen. Ende Oktober drohte Biletskyy (eng verbunden mit dem Chef des ukrainischen Innenministeriums, Arsen Avakov, der vielleicht ein Doppelspiel spielt, das eindeutig nicht im Interesse des Staatsoberhauptes liegt) Selenski, zehntausend Kämpfer in Donbass einzuführen, falls der Präsident beschließt, Truppen abzuziehen. (Siehe.: Wladimir Selenski geriet in die schwerste Krise während seiner Präsidentschaft. 08.10.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4118259>; Das Außenministerium kommentierte die Drohungen des Leiters des „Asow-Btaillons“, tausende Kämpfer in Donbass einzuführen. 28.10.2019. URL: <https://ria.ru/20191028/1560281389.html>).

¹⁰ Putin und Merkel haben die Konfliktbeilegung in der Ukraine sowie die Situation in Syrien und Libyen besprochen. 19.10.2019. URL: <https://tass.ru/politika/7021450>.

- Der offizielle Kiew wird versuchen, zwischen der „Skylia“ der ukrainischen Nationalisten und den ihnen nahe stehenden Kräften zu vermitteln, die die Logik der Umsetzung der Minsker Abkommen und die Notwendigkeit dieses kategorisch ablehnen, und „Charybdis“ der Notwendigkeit einen Kompromiss mit dem Kreml zu finden, was mindestens zu einer Einstellung der Feindseligkeiten, und somit zu weniger Todesfällen von Militär- und Zivilbürgern, führen sollte.
- Die russische Expertengemeinschaft unterstützt im Großen und Ganzen die offizielle Position des Präsidenten der RF Putin und seinem Umfeld. Es gibt jedoch auch kritische Stimmen, die ein Überdenken der Starrheit in Hinblick auf Umsetzung des Abkommen vom Februar 2015 und eine Kompromissbereitschaft gegenüber den durch den ukrainischen Präsidenten bereits erbrachten Kompromisse fordern.
- Die de facto Übernahme der „Steinmeier-Formel“ stärkte den Status von Vertretern der nicht anerkannten Republiken als Teilnehmer an den Verhandlungsprozessen, was zu einer äußerst negativen Reaktion vor allem auf Seiten ukrainischer Nationalisten führte.
- Ende Oktober 2019 stand es um die Wahrscheinlichkeit für das nächste Treffen des „Normandie-Quartetts“ in den kommenden Monaten nicht schlecht – eines der dringlichsten vorrangigen Ziele von Selenski als "Präsident der Welt"¹¹. Immerhin wird dieses nun am 9. Dezember 2019 in Paris stattfinden. Die Wahrscheinlichkeit einer vollständigen Umsetzung der vereinbarten "Formel" ist jedoch als gering anzusehen.
- Moskau ist der Ansicht, dass Berlin und Paris aktiver sein sollten, um Druck auf Kiew auszuüben und es zu zwingen, die getroffenen Vereinbarungen umzusetzen.
- Es gibt keine Alternative zum „Normandie-Format“. Es ist möglich, dass andere Teilnehmer hinzukommen - vor allem die USA (der Kreml hat nichts dagegen).
- Es liegt auf der Hand, dass Russland, wie alle anderen Teilnehmer, am Abzug der Streitkräfte, an einem baldigen und garantierten Waffenstillstand sowie an einer wirksamen internationalen Kontrolle interessiert ist. Eine voraussichtliche UN-Friedensmission auf der Entflechtungszone wird diskutiert.
- Wenn dieses Ziel erreicht werden sollte, kann der Konflikt auf Eis gelegt werden (eine akzeptable Option für den Kreml). Dementsprechend werden alle Teilnehmer in diesem Fall neue Perspektiven für eine ausgewogene Diskussion über die Zukunft von LNR und DNR in der Ukraine haben. Voraussetzung dafür ist allerdings die Fähigkeit des derzeitigen ukrainischen Präsidenten, einer aggressiven und harten innenpolitischen Opposition zu widerstehen, die auf national-patriotischen Gefühlen basiert und ständig mit Organisation des zivilen Ungehorsams droht. Der Erfolg einer solchen Konfrontation wird auch von der Bereitschaft Moskaus abhängen, die notwendigen Kompromisse von ihrer Seite aus einzugehen (eine solche Bereitschaft wird bisher nicht erwartet).

¹¹ Dies liegt an seinem berühmten populistischen Versprechen, zu einem Normandie-Treffen zu gehen, "nur um den Zeitpunkt der "Rückkehr" der Krim zu diskutieren.

©Ostinstitut Wismar, 2019
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751