

April 2020

# Länderbericht

Länderbüro Ukraine, Charkiw



## Ukrainische Politik im Schatten der Pandemie: Teil 1

### Teil 1: Sicherheitspolitische Herausforderung im Osten

*Dr. Brigitta Triebel, Vasyl Mykhailyshyn*

Frieden in der Ostukraine gehörte zu den zentralen Versprechen von Wolodymyr Selenskyj während seiner Wahlkampagne 2019. Das entsprach auch den Erwartungen der ukrainischen Bevölkerung, die Kampfhandlungen im Donbas zu stoppen und Verhandlungen über eine Reintegration der nicht von der ukrainischen Regierung kontrollierten Gebieten (NRKG) zu beginnen. In der Tat gelangen Selenskyj einige Durchbrüche innerhalb der ersten zehn Monaten seiner Präsidentschaft. Es kam zu einem mehrmaligen Austausch von Gefangenen, zur Entflechtung der Streitkräfte beider Seiten an drei Abschnitten der Kontaktlinie, zu einer relativ erfolgreichen Waffenruhe im August 2019 und zum Normandie-Treffen unter Teilnahme des russischen, französischen und ukrainischen Präsidenten sowie der deutschen Bundeskanzlerin.<sup>1</sup> An der Dynamik des Konfliktes hat sich jedoch wenig verändert. Im Donbas wird weiterhin geschossen und die gegenwärtigen Verluste des ukrainischen Militärs sind mit denen in den Jahren 2018 und 2019 vergleichbar. In den ersten drei Monaten 2020 starben 27 ukrainische Soldaten in den Kampfhandlungen.

Nun hat ein Papier, das der Leiter der ukrainischen Präsidentialverwaltung Andrij Jermak und der stellvertretende Leiter der russischen Präsidentialverwaltung Dmitrij Kosak im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe in Minsk besprochen haben, eine breite Debatte in der Ukraine ausgelöst. Denn in dem Papier ist von direkten Verhandlungen zwischen offiziellen Vertretern der Ukraine und den sogenannten Volksrepubliken Donezk (DNR) und Luhansk (LNR) zu lesen. Das käme einer Quasi-Anerkennung von Vertretern der „DNR“ und „LNR“ gleich. Die ukrainische Zivilgesellschaft und die politische Opposition werfen nun der Regierung vor, dass im Schatten der Corona-Krise Entscheidungen getroffen werden, die langfristig für die Ukraine schädlich sein könnten. Während dessen hat das Covid-19-Virus auch die Ostukraine erreicht und könnte schwerwiegende Folgen für die vom Krieg mitgenommene Region haben.

### Das umstrittene Papier aus Minsk

Das umstrittene Papier besprach die Trilaterale Kontaktgruppe unter Beteiligung von Jermak und Kosak am 11. März 2020 in Minsk.<sup>2</sup> Zwei Ergebnisse der Verhandlungen sind besonders bedenklich. Erstens haben die Mitglieder der Kontaktgruppe seitens der NRKG zum ersten Mal ein offizielles Dokument als „Bevollmächtigte Vertreter der Sonderregionen der Oblaste Donetsk und Luhansk“ unterzeichnet. In allen früheren Dokumenten, insbesondere in den Minsker Abkommen von 2014 und 2015, wurden die Vertreter der sog. „DNR“ und „LNR“ als physische Personen ohne Titel genannt. Das ist kein technischer Feh-

ler und keine juristische Kleinigkeit, die man ignorieren darf. „Sonderregionen der Oblaste Donetsk und Luhansk“ ist ein offizieller Begriff, der sowohl in der ukrainischen Gesetzgebung als auch in der offiziellen diplomatischen Kommunikation verwendet wird. Den Begriff in diesem Zusammenhang einzusetzen, kommt einer tatsächlichen Anerkennung der Vertreter der sog. Volksrepubliken als juristisch legitime und bevollmächtigte Vertreter der NRKG nach den ukrainischen und internationalen Vorschriften gleich. Das widerspricht jedoch der existierenden ukrainischen Gesetzgebung. Im Gesetz von 2018 werden die sogenannten Volksrepubliken als Verwaltungsorgane der russischen Okkupation bezeichnet. Damit ist es rechtlich ausgeschlossen, dass

sie von ukrainischer Seite als offizielle Vertreter der Sonderregionen der Oblaste Donezk und Luhansk anerkannt werden können.<sup>3</sup>

Zweitens sieht das Papier von Minsk die Gründung eines Konsultativen Beirats innerhalb der Trilateralen Kontaktgruppe vor, geplant mit 10 Vertretern der Ukraine, 10 Vertretern der Sonderregionen der Oblaste Donetsk und Luhansk sowie je einem Vertreter aus Russland, Frankreich, Deutschland und von der OSZE. Ob es einen solchen Konsultativen Beirat geben wird und wie die Arbeitsmodalitäten des neuen Gremiums aussehen werden, sollte bei einem nächsten Treffen der Kontaktgruppe am 25. März entschieden werden. Dieser Termin musste jedoch aufgrund der Pandemie als Videokonferenz abgehalten werden. Im Online-Format verschob die ukrainische Seite die Entscheidung über den Beirat auf unbestimmte Zeit.

Von Vorteil könnte ein solches Beratergremium vor allem für die russischen Ziele im Donbas-Konflikt sein. Schon lange drängt die Moskauer Führung auf direkte Verhandlungen zwischen der Ukraine und der „DNR“ sowie der „LNR“. Ein solches Format würde es Russland ermöglichen, die Rolle als Aggressor abzulegen und in dem Krieg als Vermittler zusammen mit Deutschland und Frankreich auftreten zu können. Die von russischer Seite propagierte Bezeichnung des Konfliktes als „Bürgerkrieg in der Ukraine“ könnte sich so international durchsetzen.

Diese Lesart des Krieges propagiert die russische Regierung seit 2014, als die Auseinandersetzungen begannen. Die damit verbundene Strategie hat Moskau bereits zuvor in anderen Konflikten im postsowjetischen Raum erprobt. Daran mitgearbeitet hat Dmitrij Kosak, der jetzt der Beauftragte der russischen Regierung für den Donbas und vertraut mit den Verhandlungen in Minsk ist. Er hatte 2003 einen „Friedensplan“ für den Konflikt in Transnistrien vorgelegt. Der Plan sah eine Reintegration Transnistriens und Gagausiens in die Republik Moldau vor, insofern umfangreiche Autonomierechte für die zwei Regionen und die Stationierung einer russischen „Friedensmission“ in Transnistrien bis mind. 2020 von allen Seiten akzeptiert werden. Die Republik Moldau sollte zu einem föderalen, neutralen und demilitarisierten

Staat werden.<sup>4</sup> Der damalige moldauische Präsident Wladimir Woronin hat den Plan jedoch im letzten Moment abgelehnt.

## Wahrnehmung des Papiers in der Ukraine

Die Entscheidungen der Trilateralen Kontaktgruppe in Minsk sind nicht juristisch verbindlich. Sie können aber nach der Abstimmung in der Werchowna Rada für die Ukraine geltend werden. Ihre politische Bedeutung ist hingegen weitreichend, zeigen die Ergebnisse aus den Treffen doch den Kurs aller Verhandlungsseiten an. Die Idee eines Konsultativen Beirats hat die ukrainische Führung verschoben, aber nicht aufgegeben. Das bestätigte Andrij Jermak am 30. März auf einer Pressekonferenz. Vor Journalisten verteidigte er das geplante Beratergremium als eine zukünftige Kontaktplattform für die Zivilgesellschaften von beiden Seiten der Konfliktlinie. Die Begründung irritiert in Bezug auf die „DNR“ und „LNR“. Ist doch davon auszugehen, dass die Machthaber in Luhansk und Donezk keine Vertreter einer unabhängigen Zivilgesellschaft für das Gremium auswählen werden.

Bisher hat Selenskyj das Minsker Papier nicht kritisiert. Das lässt vermuten, dass Jermak sein Vorgehen mit dem Präsidenten abgesprochen hatte und es nicht nur seine persönliche Initiative gewesen ist. Davon zeugen auch andere Initiativen aus dem Umfeld der gegenwärtigen Regierung. Der damalige Berater des ukrainischen Sekretärs im Sicherheit- und Verteidigungsrat, Serhij Sywocho, der für seine prorussischen Äußerungen bekannt ist, sprach sich für die Gründung einer „Nationalen Plattform für Versöhnung“ aus. Die Plattform sollte dazu beitragen, den „bürgerlichen Konflikt“ innerhalb der Ukraine beizulegen. Ukrainische Veteranen haben jedoch die Präsentation dieser Plattform in Kiew am 12. März verhindert, in dem sie die Veranstaltung blockiert haben.

Zwar fiel die Kritik an dem Minsker Papier aus der ukrainischen Gesellschaft weniger stark aus. Das ist jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit auf die Ausnahmesituation im Zuge der Pandemie zurückzuführen. Massenveranstaltungen und Demonstrationen sind im Moment verboten. Insgesamt

samt zeigt die Bevölkerung des Landes weniger Interesse an der internationalen Politik. Der aktive Teil der Gesellschaft hat jedoch die Entwicklungen im Rahmen der Minsker Verhandlungen in zahlreichen Meinungsartikeln im Internet, Facebook-Posts und Twitter-Nachrichten negativ bewertet. Zudem haben 56 Abgeordneten der Präsidenten-Partei „Diener des Volkes“ einen offenen Brief an den Präsidenten geschickt. Darin kritisieren sie die Pläne Jermaks scharf. Die politische Opposition aus den Parteien „Holos“ und „Europäische Solidarität“ bezeichneten das Papier aus Minsk als Verrat an der Ukraine.

Der Druck aus der Zivilgesellschaft und sogar aus der Regierungspartei war einer der Gründe, warum die ukrainische Seite während der Verhandlungen am 25. März ihre Position verändert und die Entscheidung über die Gründung des Konsultativen Beirats vertagt hat. Die russische Antwort war schnell und vorhersehbar. Es kam an diesem Verhandlungstag zu keinen Fortschritten hinsichtlich eines weiteren Austausches von Gefangen und der Entflechtung von Streitkräften. Das sind Fragen, die für die Ukraine bedeutsam sind und ebenfalls auf der Agenda des Treffens standen.

Trotzdem fand ein Gefangenenaustausch am 16. April statt. 20 Personen wurde aus der Haft in den NRKG freigelassen. Darunter waren aber nur 2 ukrainische Militärs, die tatsächlich an der Kontaktlinie von pro-russischen Kämpfern gefangen genommen wurden. Die anderen 18 Personen haben mit dem Krieg wenig zu tun. Die meisten wurden in den sog. „VR“ aus unterschiedlichen und wahrscheinlich ausgedachten Gründen verhaftet. Die Ukraine dagegen hat 14 Personen abgegeben, deren Beteiligung am Konflikt auf der Seite der Separatisten von ukrainischen Gerichten nachgewiesen worden ist.<sup>5</sup> Mehrere weitere ukrainische Militärs sowie ukrainische und krimtatarische Aktivisten sind bis heute in den NRKG, auf der Krim und in Russland in Haft.

### Ergebnisse mit Verzögerung

Diese gegenwärtige Sackgasse in den Verhandlungen mit Russland kann jedoch für die Ukraine besser sein als eine rasche Gründung des Konsultativen Beirats mit Vertretern der Ukraine und

der NRKG. Die Taktik der kleinen Kompromisse mit Russland, welche Präsident Selenskyj in den letzten Monaten verfolgt hat, stößt möglicherweise gerade an ihre Grenzen. Russland wird nur reale Fortschritte im Donbas-Konflikt zulassen, wenn die eigenen Interessen in der Region gewahrt werden. Eine nachhaltige Waffenruhe und die Reintegration der NRKG wird die Moskauer Führung erst ermöglichen, wenn es eine *de facto* oder *de jure* Anerkennung der Vertreter aus der „DNR“ und der „LNR“ als „Bevollmächtigte Vertreter der Sonderregionen der Oblaste Donetsk und Luhansk“ geben wird und die lokalen Verwaltungs- und Regierungsorgane durch Kommunalwahlen legitimiert werden. Das Ziel Russlands ist es nach wie vor, *de facto* die Kontrolle über die Region, auch im militärischen Sinne, zu behalten. Am Ende der Verhandlungen könnte dann eine von Selenskyj gewünschte Reintegration des Donbas in die Ukraine stehen, aber nur unter russischen Bedingungen. Für die Ukraine wäre das ein sehr hoher Preis.

Ein Frieden unter diesen Bedingungen birgt die Gefahr für einen realen und nicht in Russland ausgedachten inneren Konflikt in der Ukraine. Die Ukrainer sind in der Frage der Versöhnung mit Russland und der Reintegration der NRKG gespalten. Die aktive Minderheit der Gesellschaft ist zum Großteil proeuropäisch und für einen Frieden um jeden Preis nicht bereit. Es gibt einige hunderttausende Menschen im Land, die an dem Konflikt direkt teilgenommen haben und mit einer solchen Politik nicht einverstanden wären. Ihre Kriegserfahrung könnte zu einer größeren Gewaltbereitschaft führen. Zudem ist die Anzahl von illegalen Kleinwaffen in der Bevölkerung seit 2014 dramatisch gestiegen. Diese Faktoren muss Wolodymyr Selenskyj und sein Team ernst nehmen.

Die Entscheidung vom 11. März und die heftige Kritik an dem Vorgehen der ukrainischen Verhandlungsseite bedeutet nicht automatisch, dass mit solch dramatischen innen- wie außenpolitischen Folgen zu rechnen ist. Zudem haben sich seit dem 11. März die Prioritäten in der ukrainischen Politik völlig verschoben. Die Bekämpfung von Covid-19 steht wie im restlichen Europa im Zentrum der Aufmerksamkeit. Damit gewinnt die Regierung von Wolodymyr Selenskyj hinsichtlich des Krieges unerwartet Zeit. Im Moment muss sie

sich mit weiteren Schritten hin zu einem Frieden im Donbas nicht beeilen. Erstens ist der Konflikt in der Ostukraine in den Hintergrund getreten, da die meisten Ukrainer mit anderen Problemen zu kämpfen haben. Zweitens ist der gegenwärtige Ausnahmezustand eine legitime Entschuldigung für ausstehende Ergebnisse bei den Verhandlungen. Drittens, und am wichtigsten, sind mögliche neue Rahmenbedingungen in der Welt nach Corona, die für die ukrainische Verhandlungsseite günstiger sein könnten. Die russische Wirtschaft ist gegenwärtig nicht nur durch die Maßnahmen zur Pandemieabwehr, sondern auch durch den niedrigen Ölpreis stark betroffen.

Ob eine schwächelnde Wirtschaft die russische Außenpolitik verändern wird, bleibt offen. Abwarten kann trotzdem eine gute Strategie für die ukrainische Seite sein. Zumindest in Hinblick auf die innergesellschaftlichen Debatten. Denn die eigenen Bürger und Bürgerinnen erwarten von ihrer Regierung eher einen offenen Dialog über die Zukunft des Donbas und nicht fragwürdige Entscheidungen im Schatten der Pandemie.

### Covid-19 in der Ostukraine

Nachdem die ersten Erkrankungen an Covid-19 Anfang März in der Westukraine aufgetreten sind, werden nun eine wachsende Zahl an Infektionen in der Ostukraine registriert. Bis zum 24. April haben sich in den fünf östlichen Oblasten der Ukraine (Charkiw, Dnipropetrowsk, Saporischja, regierungskontrollierte Teile der Oblaste Donezk und Luhansk) 527 Menschen mit COVID-19 infiziert, davon sind 8 an den Folgen der Krankheit verstorben. 61 infizierte Menschen sind wieder gesund.<sup>6</sup>

Die mit den anderen Landesteilen vergleichbar niedrigen Infektionszahlen im Osten des Landes sind darauf zurückzuführen, dass weiterhin in sehr geringem Umfang auf das Coronavirus getestet wird. In vielen ostukrainischen Städten können die Krankenhäuser die Tests noch nicht selbstständig durchführen. Aufgrund einer zu vermutenden hohen Dunkelziffer und des schlechten Zustandes des Gesundheitssystems, insbesondere außerhalb der großen Städte, ist auch in den östlichen Oblasten des Landes mit

einer Verschärfung der Situation in den nächsten Wochen zu rechnen.

Die Maßnahmen, die die Kiewer Regierung zur Eindämmung der Pandemie seit dem 12. März<sup>7</sup> beschlossen und bereits mehrmals verschärft hat, haben auch das öffentliche Leben in der Ostukraine fast völlig zum Erliegen gebracht. Die Schulen, Universitäten und Kindergärten sind wie alle Freizeiteinrichtungen und Geschäfte außer Supermärkten, Banken, Apotheken und Tankstellen geschlossen. Das Internationale Rote Kreuz und die Vereinten Nationen warnen schon länger davor, dass die weitere Ausbreitung des Coronavirus insbesondere für die vom Krieg betroffenen Regionen Donezk und Luhansk katastrophale Folgen haben könnte. In diesen Gebieten ist die medizinische Infrastruktur seit dem Krieg desolat. Viele Ärzte und Pflegepersonal haben die Region verlassen. Schwierig ist die Lage vor allem für Menschen, die entlang der Frontlinie leben und die häufig schon vor Corona auf Hilfen angewiesen waren. Aus diesem Grund haben die Vereinten Nationen Ende März 33 Mio. \$ an Hilfsgeldern nur für die Region bereitgestellt.<sup>8</sup> Sie sollen vor allem für die medizinische Versorgung, für Nahrungsmittel und zur Unterstützung von älteren und beeinträchtigten Menschen auf beiden Seiten der Konfliktlinie eingesetzt werden.

Weitaus schwieriger kann sich die Situation jenseits der Front entwickeln. Denn ein großer Teil der Bevölkerung in den NRKG sind ältere Menschen, die laut der WHO zu den Risikogruppen in der Pandemie zu zählen sind. Als infiziert gelten in der „DNR“ gegenwärtig 71 Personen (Stand: 24. April). In der „LNR“ sprechen die Behörden von 70 Fällen (Stand: 24. April).<sup>9</sup> Ob das die tatsächliche Zahl der Infektionen ist, ist unklar. Denn verlässliche Informationen gibt es nicht. Mittlerweile gelten auch in diesem Teil des Donbas strenge Gesundheitsvorschriften und Einschränkungen des öffentlichen Lebens. Menschen über 65 Jahre wurden aufgerufen, sich an ihrem Wohnort in Selbstisolation zu begeben. Lokale Medien berichten zudem, dass Russland finanzielle Mittel für die Bekämpfung des Virus und die technische Ausstattung für örtliche Krankenhäuser bereitgestellt hat.

Für die Bevölkerung sind neben dem schlechten Zustand des Gesundheitssystems in den sogenannten Volksrepubliken, die geschlossenen Kontrollübergänge das größte Problem. Seit dem 22. März sind alle fünf Übergänge an der Konfliktlinie geschlossen.<sup>10</sup> Für viele Menschen ist das Überschreiten der Linie lebensnotwendig, um beispielsweise ihre Renten an Geldautomaten ukrainischer Banken abzuheben. Viele reisen regelmäßig in die von der Regierung kontrollierten Gebieten des Donbas´, um sich dort medizinisch behandeln zu lassen oder ihre Familien zu besuchen.

Die „DNR“ und die „LNR“ haben zudem seit dem 21. März der Beobachtermission der OSZE (Special Monitoring Mission) den uneingeschränkten Zugang zur Konfliktlinie untersagt. Diese Einschränkung rechtfertigten sie als eine notwendige Präventionsmaßnahme, um Covid-19 einzudämmen. Damit drohen die Kampfhandlungen ohne internationale Beobachtung weiterzugehen. Die Außenminister Frankreichs und Deutschlands

warfen den Verantwortlichen in den NRKG vor, die Pandemie als Vorwand zu nutzen, um die OSZE in ihrer Arbeit zu hindern.<sup>11</sup> Vor dem Hintergrund, dass der Beschuss von den russisch unterstützten Kräften in den letzten Wochen zugenommen hat, ist zu befürchten, dass sie im Schatten der Pandemie ihre Kriegsziele weiterverfolgen.

Die nächsten Wochen werden zeigen, welche Folgen die Pandemie für die Ostukraine haben wird. Die angelaufenen Hilfen der internationalen Organisationen und der ukrainischen Regierung können helfen, das Schlimmste in den von der Regierung kontrollierten Gebieten des Donbas´ zu verhindern. In den NRKG wird man auf weitere Hilfen aus Russland setzen. Einen Waffenstillstand, zumindest während der Zeit der Pandemie, wie es der Generalsekretär der Vereinten Nationen António Guterres zuletzt gefordert hat, scheint es in der Ostukraine jedoch nicht zu geben.



- <sup>1</sup> Mehr darüber im KAS-Länderbericht „Ernüchternder Neustart“,  
<https://www.kas.de/documents/252038/4521287/Deutschland%2C+Frankreich%2C+Russ-land+und+die+Ukraine+haben+sich+nach+drei+Jahren+wieder+im+Normandie-Format+getroffen.pdf/7b76dded-0061-ba7d-dfb6-b1118f104e20?version=1.2&t=1576243711614>
- <sup>2</sup> Neue Protokolle von Minsk. Dokument [auf Ukrainisch]. ZN.UA, 13.03.2020,  
<https://dt.ua/POLITICS/novi-minski-protokolidokument-341404.html>
- <sup>3</sup> Mehr über das Gesetz im KAS-Länderbericht „Neues Donbas-Gesetz in Kraft“,  
<https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/neues-donbas-gesetz-in-kraft1>
- <sup>4</sup> Kosak Memorandum [auf Russisch], 24.04.2020, Regnum.ru, <https://regnum.ru/main.html>
- <sup>5</sup> Osternaustausch. Wen hat die Ukraine zurückbekommen [auf Russisch],  
Korrespondent.net, 16.04.2020, <https://korrespondent.net/ukraine/4218500-obmen-na-paskhu-koho-ukrayna-vernula-yzplena>
- <sup>6</sup> Gesundheitsministerium der Ukraine, 26.04.2020,  
<https://moz.gov.ua/article/news/operativnainformacija-pro-poshirennja-koronavirusnoiinfekcii-2019-ncov->
- <sup>7</sup> Ukrainische Regierung, 19.04.2020,  
<https://www.kmu.gov.ua/en/news/uryad-prijnyav-nizku-rishen-shcho-mayut-ubezpechiti-ukrayiciv-vid-covid-19-11-03-20>
- <sup>8</sup> UN launches global plan to fight coronavirus with \$33 mln for Ukraine, 19.04.2020  
<https://www.ukrinform.net/rubric-society/2904734-un-launches-global-plan-to-combat-coronavirus-with-33-mln-for-ukraine.html>
- <sup>9</sup> Presseschau der Medien aus dem Amtsbezirk des deutschen Generalkonsulats Donezk/  
Dienstsitz Dnipro, 24.04.2020
- <sup>10</sup> OSCE SMM Spot Report 14/2020, 17.04.2020,  
<https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/450355>
- <sup>11</sup> Gemeinsame Erklärung der Außenminister Frankreichs und Deutschlands zum Konflikt in  
der Ostukraine, 31.03.2020, <https://donezk.diplo.de/ukr-de/aktuelles/-/2329884>

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Brigitta Triebel  
Leiterin  
Auslandsbüro Charkiw, Ukraine  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

[brigitta.triebel@kas.de](mailto:brigitta.triebel@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)