

Wie man sich auf Friedensgespräche in der Ukraine vorbereiten kann

Einen Krieg zu beenden erfordert vorausschauendes Denken

Von Thomas R. Pickering

14. März 2023

Automatische, von Ralf Becker am 15. März korrigierte Übersetzung

Russlands brutaler Krieg in der Ukraine geht unvermindert weiter. Verschiedene Militäraktionen wechseln sich ab mit dem Interesse an Friedensverhandlungen. Doch ein klares Ende ist nicht in Sicht. Keine Seite hat eine realistische Erwartung eines militärischen Sieges oder einer bedingungslosen Kapitulation.

Alle Konfliktparteien haben deutlich gemacht, dass sie es für Diplomatie für zu früh halten. Aber irgendwann wird die Zeit für Verhandlungen kommen, und es ist wichtig, dass die Vereinigten Staaten sorgfältig für diesen Tag planen. Andernfalls wird Washington zu einem übereilten und schlecht durchdachten Ansatz zur Beendigung des Krieges gezwungen – ein Fehler, den die Vereinigten Staaten in jedem ernsthaften Konflikt begangen haben, in den sie seit 1945 involviert waren. Kein Krieg endet ohne politische Konsequenzen. Entweder engagieren sich die Vereinigten Staaten, diese Konsequenzen so zu gestalten, dass sie ihren Interessen dienen, oder andere werden die Konsequenzen an ihrer Stelle gestalten.

Die Beendigung eines Krieges erfolgt in drei Phasen: Frühe Vorbereitungen, Vorverhandlungen und Verhandlungen selbst. Die erste Phase umfasst die Lösung interner Meinungsverschiedenheiten und die Öffnung der Kommunikation zwischen den Parteien: Jede Partei klärt ihre eigenen Meinungsverschiedenheiten und überprüft die Positionen und Einstellungen der anderen Parteien zur Festlegung von Prioritäten und Strategien. Die zweite Phase besteht darin, die Grundlagen für offizielle Verhandlungen zu schaffen, unter anderem indem festgelegt wird, wo und wann sie stattfinden und wer teilnehmen wird. Die dritte Phase betrifft die direkten Gespräche, diese Phase verbinden die meisten Menschen mit Diplomatie.

Jede Phase der Friedensschaffung beinhaltet Wahloptionen. Kein Prozess ist eine eindeutige Vorlage für den weiteren Verlauf. Entscheidungen führen zu Weggabelungen, die einige Möglichkeiten eröffnen und andere verschließen. Politische Umstände, Hebelwirkung und sich verändernde militärische Realitäten beeinflussen die Vorbereitungen. Wie Schlachtpläne mögen Friedenspläne den ersten Kontakt mit dem Feind nicht überleben, aber die im Vorfeld der Verhandlungen gelegten Grundlagen werden stets die Entscheidungsfindung und die Chancen auf ein günstiges Ergebnis beeinflussen.

DIE ERSTEN DINGE ZUERST

Der russische Präsident Wladimir Putin und der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj sind weiterhin fest entschlossen, den Krieg zu gewinnen. Leichte Öffnungen für Verhandlungen haben begonnen, vor allem dank der abnehmenden militärischen Aussichten Russlands. Dies können echte Öffnungen sein, die eine größere Gesprächsbereitschaft widerspiegeln, oder es können falsche sein, die von zwei Gegnern geschaffen wurden, die immer noch versuchen, sich gegenseitig zu überlisten.

Die beiden Seiten arbeiten derzeit in sehr begrenzten Bereichen zusammen: Getreide verschiffen, Gefangenaustausch und informell (und vielleicht zufällig) ihre Aktionen aufeinander abstimmen, um Katastrophen in Kernkraftwerken zu vermeiden. Aber zumindest für den Moment gehen die Ziele beider Seiten immer noch weit über das hinaus, was die andere Seite einzuräumen bereit zu sein scheint: für Russland die Kontrolle über die gesamte Ukraine und für die Ukraine die Rückgabe ihres gesamten Territoriums.

Die Phase Früher Vorbereitungen erfordert nicht, dass sich die Parteien in inhaltlichen Fragen einig sind. Dafür ist die Phase der Friedensstiftung da. Frühe Lösung oder auch nur Verständnis von Differenzen zwischen den Hauptakteuren – im Falle der Vereinigten Staaten zwischen dem Nationalen Sicherheitsrat, dem Außenministerium und dem Verteidigungsministerium – ist für die diplomatische Bereitschaft von entscheidender Bedeutung. Amerikanische Diplomaten sagen oft, dass im Laufe der Verhandlungen bis zu 60 Prozent dessen, was gelöst werden muss, Meinungsverschiedenheiten zwischen der Regierung und dem eigenen Verhandlungsteam betreffen. Frühe Harmonie zwischen diesen Spielern ist nicht nur von Vorteil; sie ist von wesentlicher Bedeutung.

Die Beilegung interner Differenzen kann langsam und schwierig sein, aber der Beginn dieses Prozesses kann signalisieren, dass Verhandlungen auch dann möglich werden können, wenn die Differenzen zwischen den Parteien unüberwindbar erscheinen. Im Moment befinden sich die Vereinigten Staaten in einem frühen Stadium der Frühen Vorbereitung, und sie müssen u.a. noch Meinungsverschiedenheiten über die Rolle, das Tempo und die Wirkung militärischer Maßnahmen lösen – und wie diese am besten zeitlich abgestimmt werden können, um günstige Ergebnisse zu erzielen, auch durch Verhandlungen.

Es ist noch nicht klar, wann Fortschritte in Richtung der nächsten Phase der Friedensschaffung – Vorverhandlungen – möglich sein werden. Die Staats- und Regierungschefs der Welt haben ihre Aufrufe zum Frieden verstärkt, und Washington und andere dritte Parteien haben informelle und vertrauliche Kontakte mit den anderen Parteien aufgenommen, um ihre Haltung zur Diplomatie zu bewerten. Doch der Weg zu Vorverhandlungen ist manchmal umständlich. Bemühungen, interne Häuser in Ordnung zu bringen, sind äußerst nützlich für die Vorbereitung von Strategien, aber sie sind auch herausfordernd, unvorhersehbar und unterliegen ständigen Veränderungen.

AUF DEM WEG ZUR DIPLOMATIE

Wenn Washington und die anderen relevanten Parteien einheitlichere Positionen festlegen, können Vorverhandlungen, die darauf abzielen, Russland und die Ukraine in direkte Gespräche zu bringen, mehr Aufmerksamkeit erhalten. Die Aufgabe wird darin bestehen, beide Seiten davon zu überzeugen, dass die Diplomatie ihre Interessen unterstützen und sogar fördern kann. US-Beamte sollten gegenüber ihren russischen und ukrainischen Kollegen (und anderen, die diese beeinflussen könnten) betonen, dass ein positives militärisches Ergebnis zeitaufwendig sein wird, teuer und unsicher, und dass Diplomatie ein sichererer Weg sein könnte, um zu bekommen, was sie wollen. Ziel sollte es sein, beide Seiten auf die schmerzhaften Realitäten des weiteren Kampfes zu konzentrieren und auf die Möglichkeit von Verhandlungen sowie ein gemeinsames Verständnis der Situation.

Eine praktische Möglichkeit, dies zu tun, wären sogenannte Annäherungsgespräche, die beide Parteien in eine neutrale Stadt bringen und es Drittvermittlern ermöglichen, sich über Positionen auszutauschen, Ideen und direkte Kontakte vorzubereiten. Dies kann besonders hilfreich sein, wenn, wie es jetzt der Fall ist, innenpolitische Erwägungen den Kriegsparteien erschweren, direkt miteinander zu sprechen. Zunächst könnten sich eine oder mehrere Dritte, die von Russland und der Ukraine als akzeptabel erachtet werden,

einzelnen mit den Führern beider Länder (oder ihren Vertrauenspersonen) treffen, um in Ruhe Ideen, Ziele, Möglichkeiten und Einstellungen zu erforschen und schließlich Überschneidungsbereiche zu identifizieren, die die Grundlage für Vereinbarungen bilden könnten. Diese Gespräche könnten auch damit beginnen, die Tagesordnungen für künftige direkte Verhandlungen festzulegen, logistische Fragen wie Zeit und Ort der Treffen zu klären sowie die Frage, wer außer den Kriegsparteien teilnehmen wird.

Es könnten formellere persönliche Gespräche folgen, die auch von Dritten vermittelt werden. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen könnte dazu beitragen, diesen Prozess zu erleichtern, indem er einen Sonderbeauftragten ernannt, der die Parteien auf dem Weg zu einem Abkommen begleitet mit Hilfe von China, Indien, der Türkei, den Vereinigten Staaten und anderen Ländern, die in der Lage sein könnten, ein Abkommen zu erleichtern. Die Europäische Union und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa könnten die Parteien auch zu persönlichen Gesprächen führen.

Der Beginn des Vorverhandlungsprozesses in einem informellen Rahmen kann dazu beitragen, den Ball ins Rollen zu bringen, weshalb Annäherungsgespräche oft ein nützliches Instrument sind. Aber zu viel Informalität kann die Dinge auch unnötig komplizieren: Sie schafft mehr Möglichkeiten für die Einmischung Dritter, verlängert potentiell die Verhandlungen und erhöht die Wahrscheinlichkeit von Missverständnissen. Selbst wenn Diskussionen in einer gemeinsamen Sprache stattfinden, können mehrere Wortbedeutungen und Mehrdeutigkeiten in der Syntax den Fortschritt behindern und Landminen legen, die später einen Deal sprengen können.

Ob die Parteien bereit sind, von den Vorverhandlungen zu Verhandlungen überzugehen, wird zum Teil von den Ereignissen auf dem Schlachtfeld und der Wahrnehmung abhängen, wer gewinnt und wer verliert. Es wird auch von Interessen, internationaler Position und Druck abhängen, der durch alles von Sanktionen bis hin zu Veränderungen in der öffentlichen Meinung und Moral entsteht. Aber Verhandlungsführer von Drittanbietern können eine wesentliche Rolle dabei spielen, den Friedensprozess auf Kurs zu halten, positive Sicherheit zu bieten und innovative Ideen zur Überwindung von Differenzen zu liefern.

DER SCHWIERIGE TEIL

Sobald sich die Parteien auf einen Prozess für direkte Verhandlungen geeinigt haben, beginnt der schwierige Teil. Vertraulichkeit ist bei persönlichen Gesprächen in der Regel ratsam, aber schwer zu erreichen. Selbst wenn es den Vermittlern gelungen ist, den Zugang der Presse und der Öffentlichkeit während der Vorverhandlungen einzuschränken, werden sie sich damit wahrscheinlich während der direkten Verhandlungen schwer tun.

Frieden zwischen Russland und der Ukraine sollte natürlich das Hauptziel solcher Gespräche sein. Aber die Vereinigten Staaten und ihre europäischen Partner werden auch sicherstellen wollen, dass jede Friedensvereinbarung die gesamte Region sicherer macht und zur Stabilisierung der bilateralen amerikanisch-russischen Beziehungen beiträgt. Vor allem im nuklearen Bereich.

Ein Thema, das sicherlich umstritten sein wird und daher eine sorgfältige Behandlung erfordert, ist die Rolle der ukrainischen Wirtschaft in Europa. Einige haben vorgeschlagen, dass die Ukraine gut positioniert ist, um eine Brücke zwischen der Europäischen Union und der Eurasischen Wirtschaftsunion Russlands zu werden. Die Gestaltung eines solchen wirtschaftlichen Arrangements wird eine Herausforderung sein, obwohl die ukrainische Industrie und Landwirtschaft einst eine wichtige Rolle in der sowjetischen Wirtschaft spielten. Die Ukraine wird auch einen Rahmen benötigen für den Wiederaufbau nach dem Krieg, die Rehabilitierung ihrer Bevölkerung, die Bekämpfung der Korruption

und die Gewährleistung des gleichen Status für ihre beiden Hauptsprachen – Ukrainisch und Russisch. Quebec kann bei all diesen Versuchen ein nützliches Modell darstellen.

Schwieriger wird es sein, sich auf Sicherheitsbeziehungen zu einigen: Sollte die Ukraine der NATO beitreten oder in die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit der ehemaligen Sowjetstaaten gedrängt werden? Wird sie diese Entscheidung nach einem Referendum treffen, das die Ansichten ihrer Bürger angemessen erfasst, und einer Wartezeit von, sagen wir, zehn Jahren?

Die größte Herausforderung – und damit wahrscheinlich auch zuletzt gelöst – werden territoriale Fragen sein. Diese werden von militärischen Realitäten und anderen Druckquellen beeinflusst. Keine der beiden Parteien hat auf dem Schlachtfeld genügend Fortschritte gemacht, um alle ihre territorialen Ansprüche zu erreichen: die gesamte Ukraine für Moskau und die Grenzen der Ukraine bei der Unabhängigkeit 1991 für Kiew.

Der sicherste und fairste Weg, territoriale Streitigkeiten beizulegen, besteht darin, die Menschen in der Region zu fragen, was sie wollen.

Referenden sind nicht immer perfekt. Aber sorgfältig von den Vereinten Nationen gehandelt, können sie der beste Ansatz sein, um Selbstbestimmung zu erleichtern. Eine Option wäre, alle besetzten Gebiete der Ukraine unter eine UN-Treuhandschaft zu stellen und beide Militärs für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren abzuziehen, nach dem die ukrainischen Bürger im Donbass und auf der Krim separat darüber abstimmen würden, ob sie Teil Russlands, Teil der Ukraine oder einer autonomen Region eines der beiden Länder sein möchten. Diese von den Vereinten Nationen geleiteten Referenden würden unter breiter internationaler Beobachtung durchgeführt, um sicherzustellen, dass sie frei und fair sind.

Eine andere Möglichkeit wäre, die Grenzen der Ukraine vom 23. Februar 2022 vorübergehend als Kontrolllinie zwischen den Streitkräften und die Grenzen von 1991 als offizielle Grenze zwischen Russland und der Ukraine zu akzeptieren, bis ein UN-geführtes Referendum abgehalten werden könnte, um den Status von allem zwischen diesen beiden Grenzen zu bestimmen. Sowohl der Donbass als auch die Krim würden dann Volksabstimmungen abhalten, um ihre genaue Zugehörigkeit zu Russland oder der Ukraine innerhalb von fünf bis sieben Jahren zu klären.

EIN FAIRER UND DAUERHAFTER DEAL

Obwohl die Konturen eines jeden Abkommens zu einem großen Teil durch Hebelwirkung, Gegenseitigkeit, Verhandlungsgeschick und Gegenleistung bestimmt würden, gibt es einige Grundprinzipien, die helfen könnten, eine faire und dauerhafte Vereinbarung zu erleichtern. Zunächst einmal sollten die Verhandlungen nach Beginn der Verhandlungen regelmäßig mit nur kurzen, einvernehmlich vereinbarten Pausen fortgesetzt werden, bis eine endgültige Einigung erzielt werden kann. Beiden Parteien sollte es gestattet sein, eine begrenzte Anzahl von Staaten und internationalen Organisationen einzuladen, bei Verhandlungen, Überprüfungen, Überwachung, Beobachtung und Friedenssicherung behilflich zu sein. Und der Grundsatz "nichts ist vereinbart, bis alles vereinbart ist" sollte gelten - es sei denn, die Parteien vereinbaren, einige Maßnahmen frühzeitig umzusetzen - zum Beispiel: einen Waffenstillstand, um humanitären Zugang zu ermöglichen.

Alle Vereinbarungen sollten am Verhandlungstisch getroffen, schriftlich festgehalten, von den Parteien unterzeichnet, durch eine Resolution des UN-Sicherheitsrates garantiert und unter der Charta der Vereinten Nationen registriert werden. Wo immer möglich, sollten die vereinbarten Maßnahmen auf Gegenseitigkeit beruhen, wie z. B. gemeinsame Handelszölle, oder zumindest einen asymmetrischen Austausch von Zugeständnissen beinhalten, wie z. B. unterschiedliche, aber komplementäre Handelsvorteile, wenn es um

nichttarifäre Handelshemmnisse geht. Die internationale Gemeinschaft sollte sich verpflichten, den Wiederaufbau der Ukraine und den Wiederaufbau der vom Krieg betroffenen Menschen zu finanzieren. Und schließlich sollte die Ukraine das Recht haben, den Beitritt zu einer internationalen Organisation oder Einrichtung zu gleichen Bedingungen wie andere Mitglieder zu beantragen – es sei denn, sie stimmt ausdrücklich Einschränkungen dieses Rechts im Friedensabkommen zu.

Russland und die Ukraine sind noch nicht bereit für direkte Gespräche. Aber mit Sorgfalt und Vertraulichkeit sollten die Führer der Vereinigten Staaten und anderer wichtiger Dritter ihre vorherigen Vorbereitungen beschleunigen und mit Vorverhandlungen beginnen. Sie sollten darauf abzielen, Vertrauen aufzubauen, die Parteien davon zu überzeugen, sich den harten Realitäten zu stellen, und Hindernisse für diplomatische Fortschritte zu beseitigen. Andernfalls könnten Russland und die Ukraine in einen Teufelskreis aus Selbstbetrug, Verweigerung der Diplomatie und endlosem Krieg geraten.

THOMAS R. PICKERING ist Senior Counselor bei der Albright Stonebridge Group. Er ist seit mehr als vier Jahrzehnten als US-Diplomat tätig, unter anderem als Unterstaatssekretär für politische Angelegenheiten und Botschafter bei den Vereinten Nationen.

<https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-prepare-peace-talks-ukraine>