



*Michael Ambühl, Nora Meier,
Daniel Thürer*

Verhandeln – aber wie?

Drei Abkommen –
was auf den russischen Überfall
der Ukraine folgen könnte

Der Krieg, den Russland losgetreten hat, schockiert uns alle. Die nur schwer zu ertragenden Bilder lassen das unermessliche Elend, das Putin über die Ukraine gebracht hat, erahnen. Was kann die Ukraine tun, was können wir beitragen, um die Situation zu verbessern? Die Ukraine befindet sich zusammen mit Russland, spieltheoretisch gesehen, in einem sogenannten „Chicken Game“, oder „Feiglingsspiel“. Dabei rasen zwei Autos auf einer schmalen Straße aufeinander zu. Der Fahrer, der zuerst ausweicht, um den sicheren Tod zu vermeiden, wird als „Feigling“ oder „Verlierer“ bezeichnet. Es gibt zwei mögliche Ausgänge: der Tod von beiden, weil niemand nachgeben will, oder die Etikette Feigling oder Verlierer für einen der beiden.

Wann ist der Konflikt reif?

Ein Ausweichen in diesem Krieg wird erst dann erfolgen, wenn die Einsicht reift, dass die eigenen Ziele auf andere als kriegerische Weise besser verfolgt werden können. Dann ist der Konflikt reif. Die Reife ist so lange nicht gegeben, wie die Kontrahenten den Konflikt als noch gewinnbar oder die Situation als noch nicht genügend schmerzhaft wahrneh-

men. Konkret wird eine Partei erst dann von der Verfolgung eines militärischen Krieges auf Verhandlungen umzuschwenken bereit sein, wenn der erwartete Ausgang des Krieges plus der Prestigewert für den Entscheidungsträger kleiner ist als im Verhandlungsfall.

Im Faktor „Ausgang des Krieges“ ist inbegriffen der Wert des eroberten Gebietes abzüglich der Anzahl der Todesopfer, gewichtet mit dem Wert des Menschenlebens und der Sachwert der Zerstörung. Entscheidend für diese Abschätzung sind hierbei insbesondere die Menschenleben und deren Wert, wobei die unterschiedliche Wertbeimessung für das Menschenleben eine dezisive Rolle spielen können. Übrigens: Es ist nicht diese Modellierung, die zynisch ist, sondern die dahinterstehende Entscheidung.

Die Entscheidung, ob und wann Verhandlungen aufgenommen werden sollen, ist von den Konfliktparteien zu treffen, denen die Entscheidungsfähigkeit nicht abzusprechen ist. Die Fortsetzung des Krieges – durch Russland mit seinem illegalen, brutalen Angriff und die Ukraine mit ihrer beeindruckenden Verteidigung – hat zwei Konsequenzen. Zum einen erhöht der immer länger dauernde Krieg den Reifegrad für Verhandlungen. Zum anderen erhoffen sich beide Seiten die Schaffung möglichst guter Voraussetzungen für spätere Verhandlungen: Jeder



zusätzliche Quadratmeter stellt ein Pfand dar, das man dann gegebenenfalls im Tauschgeschäft der Verhandlung aufgeben kann (sofern man dazu willens ist). Der Preis, den man aber dafür bezahlen muss, ist schrecklich: Tod und Zerstörung.

Dies bringt uns zur zweiten eingangs gestellten Frage: Was können wir beitragen, um die Situation zu verbessern? Um die ukrainischen Rahmenbedingungen für zukünftige Verhandlungen zu verbessern, können ihre befreundeten Partner neben Waffenlieferungen noch zwei weitere Dinge tun: einerseits die Sanktionen weiter verschärfen, andererseits die Isolierung Russlands in internationalen Gremien vorantreiben. Vielleicht könnte man sogar einen erneuten Anlauf unternehmen, den UN-Sicherheitsrat zu reformieren, droht doch das Vetorecht das System der kollektiven Sicherheit gänzlich auszuhebeln. Reformen der internationalen Zusammenarbeit gelangen in der Vergangenheit immer nur nach Kriegen: 1648 (Westfälisches System), 1918 (Völkerbund) und 1945 (UN).

Drei Abkommen

Sobald beide Parteien zur Einsicht kommen, dass sie die Konfliktaustragung besser am Verhandlungstisch fortsetzen, wären drei verschiedene Abkommen denkbar. Ein erstes wäre ein Waffenstillstandsabkommen zwischen Russland und der Ukraine. Das zweite, ebenfalls bilaterale Abkommen beträfe die regionale Zusammenarbeit, welches eine mögliche Neutralitätserklärung der Ukraine enthalten könnte. Damit dieser soll ein Beitrag zu Stabilität und Frieden geleistet werden. Die Neutralität wäre bewaffnet (wie die schweizerische), müsste aber nicht immerwährend sein (etwa im Unterschied zur österreichischen). Die Voraussetzungen könnten periodisch geprüft werden.

Der heikelste Punkt des Abkommens beträfe wohl die Statusfrage gewisser ukrainischer Regionen. So könnte die Rückkehr der Krim unter ukrainische Souveränität schwierig zu erzielen sein. Obwohl Zentralstaaten (auch westeuropäische) oft Mühe bekunden, ihren Regionen weitgehende Autonomierechte zu gewähren, könnte aber ein Autonomiestatus für die anderen besetzten Gebiete

erwogen werden. Gute diesbezügliche Modelle gibt es: Grönland, Färöer, Südtirol. Weniger erfolgreiche allerdings auch: Transnistrien, Zypern oder Hongkong. Die Kunst dürfte darin bestehen, ein Statut zu finden, das die Regionen unter ukrainischer (beziehungsweise behaupteter russischer) Souveränität belässt, ihnen aber de facto eine Unabhängigkeit verleiht. Im Fall von Andorra ist es sogar zwei überzeugten Zentralstaaten gelungen, das Staatsoberhaupt unter sich aufzuteilen (der spanische Bischof von Urgell und der französische Staatspräsident).

Denkbar wäre auch eine Verwaltung der Gebiete durch eine internationale Organisation. Inspiration für die Grundidee könnte das Modell des (inzwischen suspendierten) UN-Treuhandrates oder der UNMIK geben. Natürlich sind all diese Beispiele mit dem Donbass nur schwer zu vergleichen. Dennoch: Kreativität könnte hier die Parteien weiter bringen als das Beharren auf zwar wichtigen Prinzipien, die aber nicht eingehalten werden. Schließlich könnte im Abkommen ein Minoritätenschutz für die Russischsprachigen verankert werden. Eine diesbezügliche Garantie täte auch einem Einheitsstaat nicht sonderlich weh. Sollte in den heiklen Punkten eine für beide Seiten einigermaßen akzeptable Lösung gefunden werden, könnten die alliierten Staaten als Folge davon die unilateralen Sanktionen (teilweise) wieder aufheben.

Das dritte Abkommen wäre zwischen der Ukraine und ihren Alliierten, zum Beispiel der „Ramstein-Gruppe“, abzuschließen. Es wäre ein Garantieabkommen und könnte eine Art Ersatzfunktion für die jetzt nicht realisierbare NATO-Mitgliedschaft übernehmen. Sollte Russland die Auflagen im Friedensabkommen nicht einhalten, käme ein automatischer „Snapback-Mechanismus“ zum Tragen, wodurch die früheren Sanktionen ohne weitere Entscheidungen wiedereingesetzt und gegebenenfalls verschärft würden. 2015 wurde eine ähnliche „Snapback Clause“ in das Abkommen zwischen Iran und den P 5 plus Deutschland, dem „Joint Comprehensive Plan of Action“, eingebaut; sie wurde damals vom UNO-Sicherheitsrat einstimmig genehmigt. Dieser Mechanismus wäre eine Abkehr von früheren „Garantien“, die



nicht viel Wert hatten, wie jene des Budapester Memorandums 1994, in dem Russland die ukrainischen Grenzen anerkannte. Er wäre eine Art „politisch-ökonomisches Pendant“ zum Artikel 5 NATO-Vertrag (Bündnisfall). Die Vertragsparteien könnten sich auch darauf einigen, eine europäische Konferenz zur Sicherheitsarchitektur einzuberufen, in der alle Akteure, auch jene, die das Völkerrecht mit Füßen treten, teilnehmen. Eine Art „Helsinki 2“, die aber auch an einem anderen Ort stattfinden könnte, zum Beispiel in Bern. Parallel dazu könnte die EU eine neue, paneuropäische Zusammenarbeit für alle beitrittswilligen, aber nicht -fähigen und für alle beitriffähigen, aber -unwilligen demokratischen Staaten Europas anbieten. Dies, um die lange Zeitspanne bis zu einem EU-Beitritt attraktiv zu überbrücken.

Oligarchen-Gelder für Wiederaufbau

Ein weiterer wichtiger Punkt betrifft die Wiederaufbauhilfe für die Ukraine, die sich nach Schätzungen auf mindestens 600 Milliarden Dollar beläuft. Da nicht von russischen Reparationszahlungen ausgegangen werden kann, wäre die Verwendung eingefrorener Vermögenswerte sanktionierter Oligarchen eine andere denkbare Quelle. Dazu müssten diese Gelder eingezogen werden können. Dafür bräuchte es eine gesetzliche Grundlage. In den USA befasst sich der Kongress bereits mit einer entsprechenden Vorlage. Und in der Schweiz gibt es schon eine Bestimmung, die als Inspiration hinzugezogen werden könnte: Das schweizerische Strafgesetzbuch (StGB, Artikel 72) sieht vor, dass alle Vermögenswerte, die der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterlie-

gen, unter gewissen Umständen eingezogen werden können. Diese Bestimmung enthält eine Umkehr der Beweislast. Würde man eine solche auch auf die eingefrorenen Gelder der sanktionierten russischen Oligarchen anwenden, könnten so grundsätzlich alle Vermögenswerte eingezogen werden, außer die Personen könnten beweisen, dass sie an dem von Putin provozierten Angriffskrieg nicht beteiligt sind oder diesen unterstützen. Eine explizite öffentliche Distanzierung vom Kreml wäre entlastend. Ansonsten würde, nach einem solchen Ansatz, eine Unterstützung angenommen werden.

Dem brutalen, völkerrechtswidrigen Krieg Russlands muss man sowohl militärisch, wirtschaftlich als auch politisch entschlossen und geschlossen entgegenreten. Dieser Krieg wird jedoch mit einer diplomatischen Verhandlung enden müssen. Daher dürfte es sich lohnen, sich bereits jetzt mit dem Inhalt und dem Zeitpunkt solcher Verhandlungen zu befassen.

Michael Ambühl ist emeritierter Professor für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH Zürich und vormaliger Staatssekretär des Schweizer Außenministeriums. Er hat die «Zürcher Protokolle» zwischen Armenien und der Türkei und die „Geneva Talks“ der P 5 plus 1 und Iran fasilitiert.

Nora Meier ist Geschäftsführerin der Swiss School of Public Governance an der ETH Zürich.

Daniel Thürer ist emeritierter Professor für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Universität Zürich, ehemaliger Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht und ehemaliges Mitglied des OSZE Schieds- und Vergleichsgerichtshofs.

Frankfurter Allgemeine

ZEITUNG FÜR DEUTSCHLAND



ETH zürich

Frankfurter Allgemeine Zeitung
60267 Frankfurt am Main
0049/ 69 - 7591 - 0
<https://www.faz.net/>

Medienart: Print
Medientyp: Tages- und Wochenpresse
Auflage: 238'438
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich

Seite: 6
Fläche: 107'196 mm²

Auftrag: 1086740
Themen-Nr.: 999.051

Referenz: 84337636
Ausschnitt Seite: 4/4

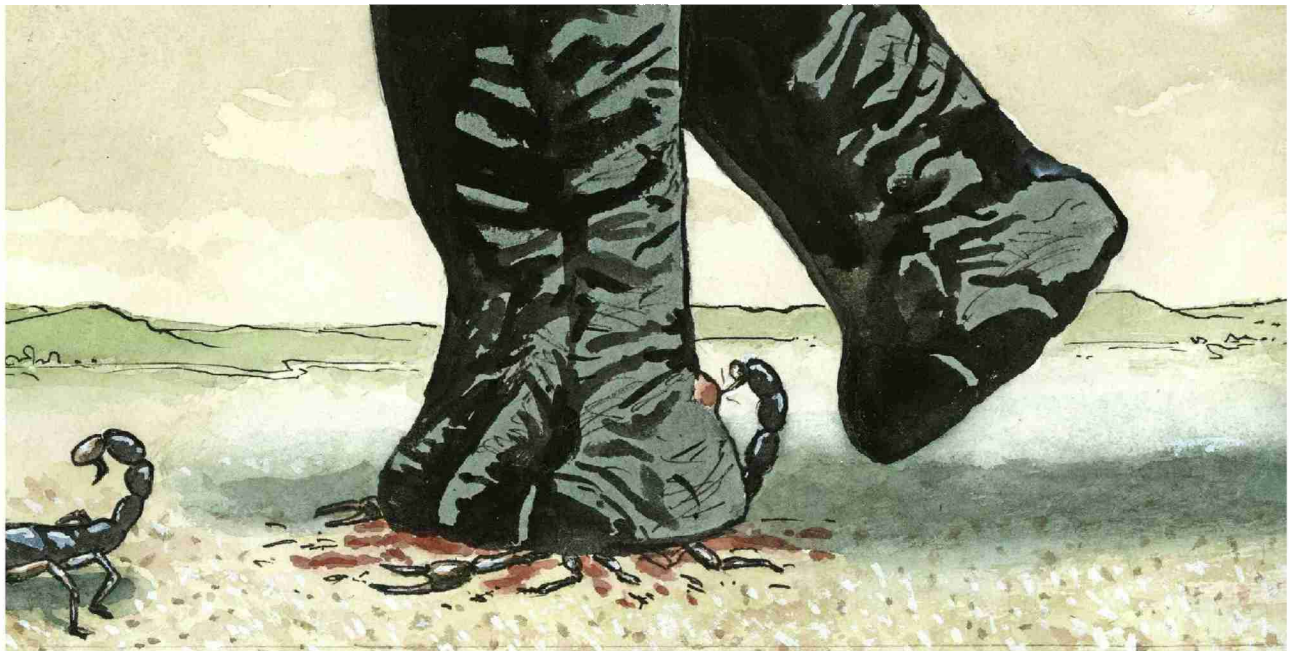


Illustration Graser & Lenz