



Inclusive Peace
setting change in motion



Verhandlungen über ein Ende des Krieges in der Ukraine:

Ideen und Optionen zur Vorbereitung und
Gestaltung eines Verhandlungsprozesses

Kurzinformation

Kernbotschaften

- Fast 18 Monate nach Beginn des Krieges haben weder Russland noch die Ukraine einen entscheidenden Sieg auf dem Schlachtfeld errungen. Militäranalyst:innen gehen nicht davon aus, dass ein solches Szenario zumindest für den Rest des Jahres 2023 eintritt.
- Vergleichende Evidenz deutet darauf hin, dass Verhandlungen statistisch gesehen die wahrscheinlichste Chance für eine nachhaltige Beendigung des Krieges darstellen. Kämpfen und Verhandeln schließen sich nicht unbedingt gegenseitig aus.
- Verhandlungen müssen gründlich geplant und vorbereitet werden. Es gibt verschiedene vorbereitende Aktivitäten, denen staatliche und nichtstaatliche Akteur:innen nachgehen können, darunter die Schaffung diplomatischer Koordinierungsmechanismen, die Bildung ziviler Allianzen, die inhaltliche Vorbereitung der Verhandlungen und die Nutzung von technischer Expertise zur Unterstützung des Friedensprozesses sowie die Entwicklung von Kommunikationsstrategien rund um die Verhandlungen.
- Der Krieg in der Ukraine ist ein multidimensionaler Konflikt, der zwei Ebenen umfasst: einen „heißen“ zwischenstaatlichen Krieg zwischen Russland und der Ukraine und einen „kalten“ Krieg zwischen der NATO und Russland. Ein umfassenderes Verhandlungsformat könnte dazu beitragen, diese miteinander verbundenen, aber unterschiedlichen Konfliktdimensionen zu adressieren.
- Die umfassende Beteiligung der Ukraine ist essenziell: Die Verhandlungsprozesse von Minsk I und Minsk II in den Jahren 2014/2015 haben gezeigt, wie groß die Gefahr ist, dass die ukrainischen Interessen in einem möglichen Verhandlungsprozess vernachlässigt werden.
- Es gibt verschiedene Optionen, die Zivilgesellschaft in die Vorbereitung eines Verhandlungsprozesses und den Prozess selbst einzubeziehen. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen können auch proaktiv Einfluss auf den Vorbereitungsprozess nehmen und die Gestaltung und die Ergebnisse der Verhandlungen mitbestimmen.
- Die erheblichen Schäden an der ukrainischen Infrastruktur und Umwelt sowie der potenzielle Schaden für den sozialen Zusammenhalt des Landes durch den Krieg unterstreichen die Notwendigkeit, einen inklusiven Wiederaufbauprozess zu entwerfen und umzusetzen, der von allen Ukrainer:innen getragen wird.

Kontext

Seit dem Beginn des Krieges in der Ukraine am 24. Februar 2022, der mit einer umfassenden militärischen Invasion Russlands begann, wurde ein Drittel der ukrainischen Bevölkerung vertrieben, wurden mehr als 9000 Zivilist:innen getötet und etwa 130.000 ukrainische Soldat:innen und mindestens 200.000 russische Soldat:innen getötet oder verwundet (die tatsächliche Zahl der militärischen Opfer auf beiden Seiten ist wahrscheinlich wesentlich höher). Zudem entstanden enorme wirtschaftliche, infrastrukturelle und ökologische Schäden in der Ukraine. Der Krieg hat zu einer weltweiten Nahrungsmittel- und Treibstoffknappheit geführt, die die bestehende Ernährungsunsicherheit erhöht und die Lebenshaltungskostenkrise verschärft hat. Der Krieg hat auch weitreichende geopolitische Auswirkungen: Er verändert die nach dem Ende des Kalten Krieges errichtete Sicherheitsarchitektur in Europa, macht deutlich, wie schwer es Gremien wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) fällt, den Frieden auf dem Kontinent zu erhalten, und führt zu einer erheblichen Erhöhung der Militärausgaben auf allen Seiten sowie zu bedeutenden Veränderungen in der finnischen, schwedischen und deutschen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik.

Fast 18 Monate nach Beginn des Krieges haben weder Russland noch die Ukraine einen entscheidenden Sieg auf dem Schlachtfeld errungen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Kurzinformation gehen Militäranalytist:innen davon aus, dass ein solches Szenario zumindest für den Rest des Jahres 2023 nicht eintreten wird. Dies deutet darauf hin, dass sich die Kämpfe über einen längeren Zeitraum hinziehen werden, begleitet von weiteren militärischen und zivilen Opfern, Infrastruktur- und Umweltschäden und der latenten Gefahr einer nuklearen Katastrophe.

Der Dialog zwischen den beiden Seiten war bisher begrenzt, jedoch hat sich seit Anfang 2023 die Dynamik für eine diplomatische Lösung des Krieges verstärkt, insbesondere durch den Zehn-Punkte-Friedensplan der Ukraine und nachfolgende Treffen sowie die Einleitung von Friedens- und Vermittlungsinitiativen durch Staaten des globalen Südens - insbesondere Brasilien, China, Indien, Südafrika und die Türkei. Russland hat begonnen, sich bei einigen dieser Initiativen auf Sondierungsebene einzubringen. Auch im westlichen politischen Diskurs hat sich ein Wandel vollzogen, der die Wahrscheinlichkeit von Verhandlungen zu einem bestimmten Zeitpunkt anerkennt.

Ziel des umfassenden [Forschungsberichts](#) und dieser begleitenden Kurzinformation ist es daher, Ideen und Optionen für einen Verhandlungsrahmen zur Beendigung des Krieges in der Ukraine sowie einen Überblick über die technischen Aspekte der Vorbereitung von Verhandlungen zu geben. Die Publikationen richten sich an Entscheidungsträger:innen und Expert:innen in Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft sowie an die Medien. Sie vermeiden es bewusst, den Inhalt und die Ergebnisse eines möglichen Abkommens zu erörtern. Stattdessen stützen sie sich auf vergleichende Erkenntnisse,¹ um zu

1 Der vollständige Bericht enthält vergleichende Länderbeispiele zur Veranschaulichung der verschiedenen Punkte, Argumente und Dynamiken, die in dieser Kurzinformation zusammengefasst sind. Der vollständige Bericht enthält ebenso vollständige und zusätzliche Referenzen.

veranschaulichen, wie und warum ein Verhandlungsprozess beginnen könnte, wie sich verschiedene Akteur:innen auf Verhandlungen vorbereiten können und wie der Verhandlungsprozess aussehen könnte.

Das empirische Argument für Friedensverhandlungen.

- Vergleichende Untersuchungen zeigen, dass seit 1800 Verhandlungen der häufigste Weg sind, um Kriege zwischen Staaten zu beenden: 38 (oder 68 %) der 56 zwischenstaatlichen Kriege, die zwischen 1800 und 1980 geführt wurden, endeten durch Verhandlungen;² zwischen 1989 und 2010 führten vier der acht zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikte zu einem Friedensabkommen.³
- Kämpfen und Verhandeln schließen sich nicht aus. Auch wenn unter solchen Umständen die Gefahr besteht, dass Verhandlungen instrumentalisiert werden, sind in vergangenen bewaffneten Konflikten Kämpfe und Verhandlungen parallel verlaufen. In 79 Prozent aller zwischenstaatlichen Kriege, die zwischen 1823 und 2003 geführt wurden, gab es mindestens eine Verhandlung, während die Kämpfe anhielten. Verhandlungen in Kriegszeiten dauern unterschiedlich lange und sind seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs häufiger geworden.⁴
- Friedensprozesse führen in der Regel eher zu einem nachhaltigen Frieden als militärische Siege, weil sie besser geeignet sind, die Ursachen bewaffneter Konflikte zu bekämpfen.

Wie Friedensverhandlungen beginnen.

Die meisten Konfliktparteien stimmen der Aufnahme von Friedensverhandlungen zu einem Zeitpunkt zu, der als „reif“ bezeichnet wird. Dies setzt zwei Bedingungen voraus: Erstens müssen sie anerkennen, dass sie in einer für beide Seiten verlustbringenden Pattsituation auf dem Schlachtfeld gefangen sind. Zweitens halten sie eine Verhandlungslösung für realistisch. Es gibt einige Faktoren, die diese Einsicht beschleunigen können, z. B. externe Schocks wie eine Finanzkrise, Katastrophen oder der Ausbruch von Krankheiten. Auch der Druck von nichtstaatlichen Akteur:innen wie zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Wirtschaft kann dazu beitragen, Friedensverhandlungen voranzutreiben.

Wie man sich auf Verhandlungen vorbereitet.

Verhandlungen erfordern eine gründliche Vorbereitung und Planung. Die Vorbereitungsmaßnahmen können beginnen, lange bevor sich die Konfliktparteien öffentlich zu Verhandlungen verpflichten oder auch nur die Möglichkeit von

2 Pillar 2014, S. 25.

3 Wallensteen 2015, S. 142.

4 Min 2020.

Verhandlungen ausloten. Konkrete Schritte zur Vorbereitung von Verhandlungen umfassen die Schaffung diplomatischer Koordinationsmechanismen zwischen Staaten (z. B. Kontaktgruppe, Gruppe von Vermittler:innen); das Schmieden von Allianzen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und die Festlegung, welche Akteur:innen welche Rolle in einem Vorbereitungsprozess übernehmen; die Identifizierung zentraler Verhandlungsthemen und die Entscheidung, welche Akteur:innen die Führung bei der inhaltlichen Vorbereitung der Verhandlungen zu welchem Thema übernehmen; die Einrichtung thematischer Expert:innengruppen zur Unterstützung dieser Arbeit und die Einholung von Ratschlägen von Expert:innen für die Unterstützung von Friedensprozessen bei der Gestaltung und Umsetzung aller Phasen eines Friedensprozesses; Vorbereitung auf die Veränderung des öffentlichen Diskurses über die Verhandlungen; Entwicklung von Kommunikationsstrategien im Zusammenhang mit den Verhandlungen; Erörterung von Mechanismen zur Förderung der Einbeziehung und der nationalen Eigenverantwortung während des gesamten Verhandlungsprozesses; Aufbau des Vertrauens der Konfliktparteien in die Verhandlungen sowie Definition der Grundwerte des Verhandlungsprozesses.

Wie Friedensverhandlungen zu nachhaltigen Ergebnissen führen können.

Eine Reihe von Faktoren beeinflusst, ob und wann Friedenshandlungen beginnen können, wie der Verhandlungsprozess aussieht und zu welchen Ergebnissen er führt, darunter:

- Unterstützung oder Widerstand der Eliten (einer der entscheidendsten Faktoren in all diesen Bereichen), insbesondere der politischen Eliten, aber auch wirtschaftlicher und militärischer Eliten.
- Öffentliche Unterstützung für die Verhandlungen, was auch mit der Frage der Legitimität zusammenhängt. Friedensprozesse und -abkommen, die als exklusiv und elitär wahrgenommen werden, mangelt es oft an Legitimität, so dass sie kaum in der Lage sind, die Ursachen für bewaffnete Konflikte nachhaltig beizulegen.
- Damit Friedensverhandlungen beginnen und zu nachhaltigen Ergebnissen führen können, ist ein Mindestmaß an Vertrauen in die Durchführbarkeit des Verhandlungsprozesses erforderlich.

Diese drei Faktoren verdeutlichen auch einige der Unzulänglichkeiten der Verhandlungsprozesse von Minsk I und Minsk II in den Jahren 2014/2015 zur Beendigung des Konflikts in der Ost-Ukraine. Beide Abkommen boten eine Lösung, die für Russland (zum damaligen Zeitpunkt) und die ukrainischen Schirmherr:innen in Frankreich und Deutschland akzeptabel war, die ukrainischen Interessen jedoch ausklammerten. Dies führte dazu, dass beide Abkommen in der Ukraine weder von

der Elite noch von der Bevölkerung unterstützt wurden. Das Fehlen vertrauensbildender Maßnahmen trug ebenfalls dazu bei, dass das Vertrauen zwischen der Ukraine und Russland auf niedrigem Niveau verharrte.

Wie Friedensverhandlungsformate funktionieren können.

Bei Friedensverhandlungen gibt es im Allgemeinen zwei Hauptformate: direkte Verhandlungen zwischen den Hauptkonfliktparteien und Verhandlungen zwischen mehreren Parteien. Es sind auch eine Reihe von Unterformen möglich, die sich im Grad der Transparenz/Geheimhaltung und in der Anzahl der beteiligten Akteur:innen unterscheiden. In vielen vergangenen Friedensverhandlungsprozessen wurden einige oder sogar alle dieser verschiedenen Formate nacheinander oder parallel eingesetzt.

Andirekten Verhandlungen nehmen hochrangige Vertreter:innen der Konfliktparteien teil, manchmal aber auch Vertreter:innen der Zivilgesellschaft, religiöse Akteur:innen oder Vertreter:innen der Wirtschaft. Direkte Geheimverhandlungen ermöglichen es den Konfliktparteien, Vertrauen aufzubauen und politische Lösungen für bewaffnete Konflikte zu finden, ohne öffentlich rote Linien zu überschreiten oder der anderen Seite Zugeständnisse zu machen. Formelle Friedensverhandlungen sind eine Alternative zu Geheimverhandlungen oder können sich an fruchtbare Geheimgespräche anschließen. Ihre Existenz ist in der Regel öffentlich, wobei der Inhalt der Gespräche vertraulich bleiben kann. An formellen Friedensverhandlungen sind zunehmend Dritte als Vermittler:innen, Mediator:innen, Zeug:innen oder Garant:innen beteiligt. Wenn die Spannungen zwischen den Konfliktparteien eine direkte Interaktion verhindern, können indirekte Gespräche („proximity talks“) oder Pendeldiplomatie helfen, einen diplomatischen Austausch zu gewährleisten.

An Mehrparteienverhandlungen sind neben den Hauptkonfliktparteien mehrere Akteur:innen beteiligt, vor allem internationale und regionale Organisationen oder Drittstaaten. Die Anzahl der involvierten Akteur:innen kann stark variieren.

Friedensgespräche werden häufig in getrennte Tracks unterteilt, um verschiedene thematische Fragen entweder nacheinander oder parallel zu behandeln. Ein Mehrparteienformat umfasst in der Regel spezialisierte Arbeitsgruppen oder Kommissionen, die die Arbeit in den jeweiligen Themenbereichen unterstützen. Dies ermöglicht Flexibilität bei der Abfolge der Verhandlungen in Bezug auf Fragen, die zu Beginn der Verhandlungen noch nicht beantwortet werden können, wie z. B. die Frage, ob ein Waffenstillstand erreicht werden kann, während andere Fragen ungelöst bleiben.

Es gibt verschiedene Modalitäten für die Einbeziehung von Akteur:innen jenseits der bewaffneten Konfliktparteien und potenziellen Vermittler:innen in die oben genannten Verhandlungsformate. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen haben in der Vergangenheit als direkte Teilnehmer:innen an hochrangigen Gesprächen, als Beobachter:innen, als Teilnehmer:innen an offiziellen Beratungsforen, die parallel zu den offiziellen Verhandlungen eingerichtet wurden, oder im Rahmen öffentlicher

Referenden über das endgültige Friedensabkommen sowie als Vermittler:innen zwischen den Konfliktparteien einen wichtigen Beitrag zu Friedensverhandlungen geleistet.

Konfliktdimensionen und Optionen für die Gestaltung des Verhandlungsprozesses.

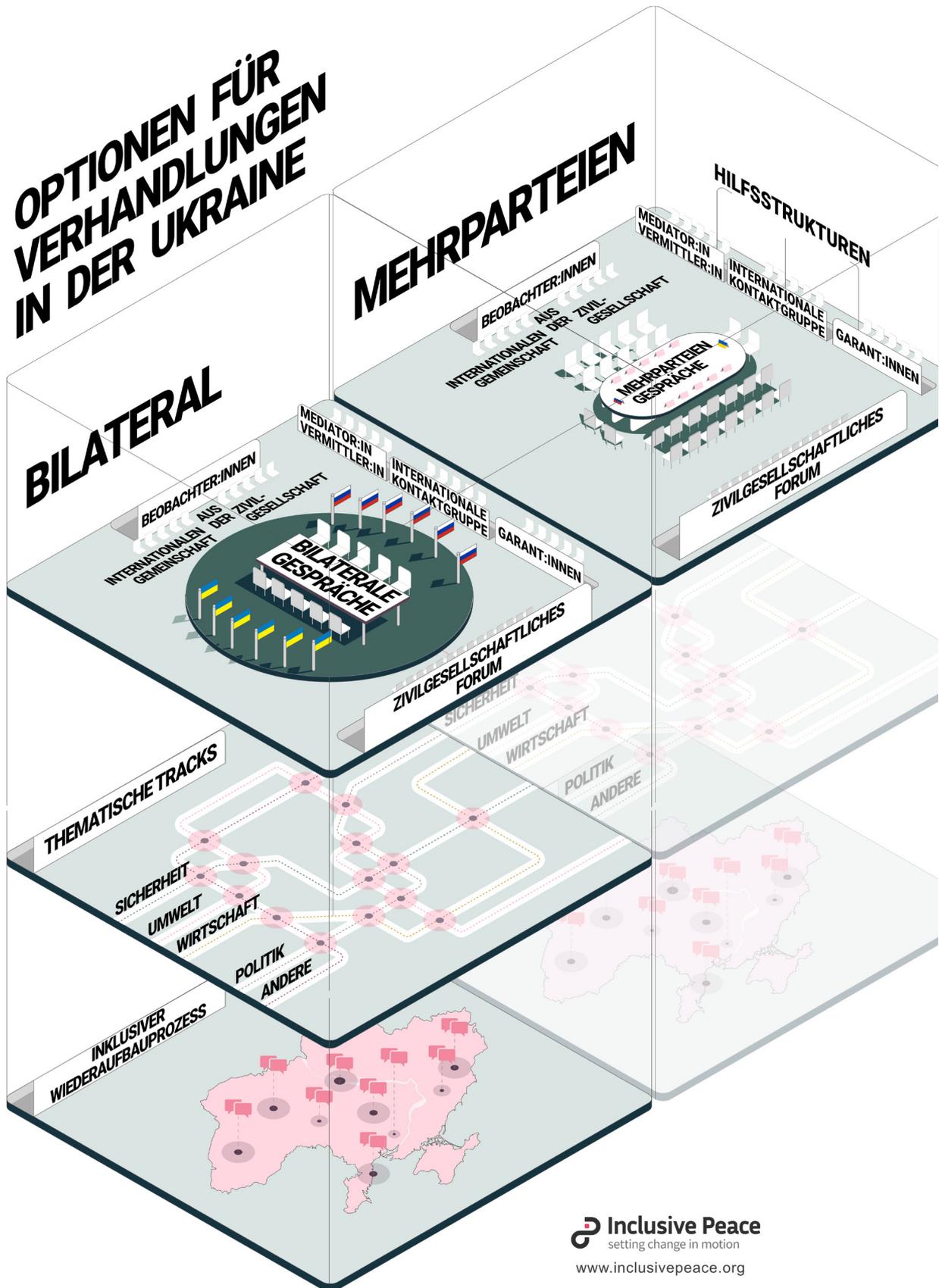
Der Krieg in der Ukraine ist ein multidimensionaler Konflikt, der zwei sich überschneidende, aber unterschiedliche Ebenen umfasst:

- Ein zwischenstaatlicher „heißer“ Krieg zwischen Russland und der Ukraine vom Februar 2022, in dem die ukrainischen Interessen eindeutig im Überleben, der Souveränität und der territorialen Integrität liegen. Die russischen Prioritäten sind offenbar eine Kombination aus regionalen Sicherheitsbedenken, einschließlich der Begrenzung der NATO-Erweiterung nach Osten, gesamt-russischem Irredentismus und spezifischen strategischen Zielen wie der Sicherung einer Landbrücke zur Krim. Dieser zwischenstaatliche Krieg hat den internationalisierten innerstaatlichen Konflikt in der Ukraine von 2014 bis 2022 überlagert, bei dem es um die Kämpfe im Donbas und die Annexion der Krim durch Russland ging.
- Ein „kalter“ Krieg zwischen Russland und der NATO, bei dem es um Russlands militärische Intervention in der Ukraine und regionale Ambitionen, die NATO-Erweiterung, die militärische und geheimdienstliche Unterstützung der Ukraine durch den Westen sowie die Sanktionen der USA und der EU gegen Russland geht.

Dies erfordert einen Verhandlungsrahmen mit mindestens zwei - möglicherweise drei - miteinander verbundenen, aber unterschiedlichen Verhandlungsebenen: bilaterale Gespräche (die letztlich zu einem Waffenstillstand/Friedensabkommen führen könnten), Verhandlungen zwischen mehreren Parteien (einschließlich der Ukraine) über neue Bedingungen für die eurasische Friedens- und Sicherheitsarchitektur und - möglicherweise - einen innerukrainischen Austausch über einen umfassenden Wiederaufbauprozess.

Bilaterale Gespräche zwischen der Ukraine und Russland sind das Standardformat für Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen. Die Minsker Vereinbarungen sind ein warnendes Beispiel für die Notwendigkeit, die ukrainischen Interessen nicht zu vernachlässigen und die Ukraine in alle Verhandlungsformate einzubeziehen, sowohl im Geiste als auch nach dem Motto „nichts über die Ukraine ohne die Ukraine.“ Angesichts der Notwendigkeit, eine regionale Sicherheitsdimension einzubeziehen, besteht bei bilateralen Gesprächen zwischen der Ukraine und Russland jedoch die Gefahr, dass die ukrainischen Verhandlungsführer:innen mit der Last der Vertretung der Interessen der EU und der USA überfordert werden. Daher gibt es zwei mögliche Optionen:

Abbildung 1. Bilaterale und Mehrparteien Variationen eines möglichen Verhandlungsrahmens



- Einer kleinen Gruppe von Staaten könnte eine offizielle Rolle in den Gesprächen zwischen der Ukraine und Russland zugewiesen werden, ohne dass sie in vollem Umfang teilnehmen.
- Es könnte ein Mehrparteienformat (einschließlich der Ukraine) gewählt werden, um eine kooperativere Dynamik zu fördern, indem eine größere Anzahl von Akteur:innen vertreten wird, entweder in einem umfassenden Format oder in zwei parallelen, aber miteinander verbundenen Formaten.

Beide Optionen könnten auch eine kleine Gruppe von Drittstaaten sowie Akteur:innen aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft oder von Glaubensorganisationen als Teilnehmer:innen oder Garant:innen oder in anderen Rollen einbeziehen. Externe Vermittler:innen könnten in irgendeiner Form eine Vermittler:innen- oder Mediator:innenrolle übernehmen.

Diese Kurzinformation wurde von Alexander Bramble, Philip Poppelreuter, Nick Ross und Thania Paffenholz verfasst.

Über die Studie

Diese Kurzinformation ist eine Zusammenfassung eines umfassenden [Forschungsberichts](#), der von Inclusive Peace veröffentlicht wurde. Er stützt sich auf vergleichende Erkenntnisse und eine konzeptionelle Analyse des Krieges in der Ukraine, um Optionen für die Vorbereitung und Gestaltung eines Verhandlungsprozesses zu untersuchen.

Über Inclusive Peace

Inclusive Peace wurde von Dr. Thania Paffenholz gegründet und wird von ihr geleitet. Inclusive Peace ist ein „Think and Do Tank“, der Friedens- und politische Übergangsprozesse unterstützt. Inclusive Peace betreibt vergleichende Forschung zu Friedens- und politischen Übergangsprozessen und nutzt dieses Wissen, um Beratung in globalen politischen Veränderungsprozessen anzubieten.

© Inclusive Peace

Empfohlene Zitierweise: Alexander Bramble, Philip Poppelreuter, Nick Ross, und Thania Paffenholz. »Verhandlungen über ein Ende des Krieges in der Ukraine: Ideen und Optionen zur Vorbereitung und Gestaltung eines Verhandlungsprozesses.« Kurzinformation. Genf: Inclusive Peace. Juli 2023.

Diese Veröffentlichung und mehr: www.inclusivepeace.org

2023 All Rights Reserved