

**1**



# **2021 /** Krieg in Osteuropa / **BEWAFFNETE KONFLIKTE**

**1.1** ↘ Aktuelle Konflikte und Interventionen

**1.2** ↘ De-Facto-Regime in Osteuropa

## ↓ EMPFEHLUNGEN

## 1

50

- 
- 1 Lebenssituation in De-Facto-Staaten verbessern** Die Bundesregierung sollte die völkerrechtliche Nichtanerkennung von De-Facto-Staaten (unter anderem Donbass, Bergkarabach) aufrechterhalten, sich aber dafür einsetzen, die Lebenssituation der Menschen in De-Facto-Regimen zu verbessern.
  - 2 Verhandlungsprozesse stärken** Die Bundesregierung sollte innerhalb der OSZE und der EU eine Führungsrolle bei Verhandlungsprozessen über De-Facto-Regime im postsowjetischen Raum wahrnehmen. Dabei ist der Verbund mit Frankreich und anderen interessierten Staaten zu suchen.
  - 3 Evaluation der OSZE** Die Bundesregierung sollte eine Gesamtevaluation der OSZE-Instrumente auf den Weg bringen, die Reformvorschläge für die Stärkung des Mandats und den Aufbau von Kapazitäten und Fähigkeiten enthält.
  - 4 Anreize schaffen** Im Rahmen bestehender Programme kann die EU ökonomische und politische Anreize für Kompromisslösungen setzen. Die Kooperation mit De-Facto-Regimen sollte kriteriengeleitet sein (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz, Gewaltverzicht) und in Abhängigkeit davon die Sanktions- und Blockadepolitik sukzessive überwinden.
  - 5 Internationalisierung von Missionen** Die EU sollte Möglichkeiten zur Kooperation zwischen der OSZE und der russischen Mission in Bergkarabach ausloten, darunter eine Internationalisierung der Kontrolle über den Latschin-Korridor und der Kontrollpunkte zu Aserbaidschan.
  - 6 EU-Sonderbeauftragter für die Ukraine** Die EU sollte einen Sonderbeauftragten für die Ukraine benennen, um die europäischen Maßnahmen effektiv zu koordinieren und um in den Verhandlungen zum Donbass ein Gegengewicht zu Russland zu bilden.
  - 7 Frühwarnung stärken** Die Bundesregierung und die EU müssen ihre Frühwarnsysteme verbessern, um Eskalationspotenziale in De-Facto-Regimen besser einschätzen zu können. Dafür ist eine kontinuierliche Informationssammlung unter den Nachrichtendiensten und eine Berichterstattung über die Lage in De-Facto-Regimen notwendig.
  - 8 Friedensprozesse in Afghanistan stärken** Die Bundesregierung sollte sich proaktiv in die Friedensverhandlungen einbringen und – trotz des Abzugs der Bundeswehr – langfristig den zivilen Wiederaufbau des Landes unterstützen.

# BEWAFFNETE KONFLIKTE / Krieg in Osteuropa /

Weltweit verharrt das Konfliktgeschehen auf hohem Niveau. Vor allem in der Sahelregion nehmen Gewaltkonflikte mit dschihadistischem Hintergrund zu. Doch der Krieg ist auch zurück in Europa. Bergkarabach und Donbass stellen De-Facto-Regime dar, in denen die Gewalt jüngst eskalierte oder stets zu eskalieren droht.

## 1.1 ✓ Aktuelle Konflikte und Interventionen

**D**ie Anzahl an Gewaltkonflikten im Nahen Osten ist erstmals seit Jahren rückläufig. Gegenwärtig prägen gewaltsame Konflikte in Afrika, das Wiederaufflammen der Konflikte in Afghanistan und Libyen sowie die anhaltenden Kartellkonflikte in Mexiko das Konfliktgeschehen. Zudem wird Osteuropa durch die ungelösten Konflikte in Bergkarabach und dem Donbass destabilisiert. Auch die Covid-19 Pandemie verschärfte Konfliktverläufe.

### COVID-19 UND GEWALTKONFLIKTE

In vielen Staaten erhöht die Covid-19-Pandemie die Gefahr eines gewaltsamen Konfliktaustrags oder beeinträchtigt Friedensbemühungen. Welchen Anteil sie an der Verschärfung von Konfliktlagen hat oder ob sie möglicherweise auch Auslöser für Gewaltkonflikte ist, lässt sich erst sagen, sobald eine zuverlässigere Datenbasis zur Verfügung steht. Erste Studien liefern Hinweise, dass der Grad der Fragilität eines Staates vor dem Ausbruch der Pandemie, das Ausmaß des Covid-19-Schocks und die bestehende Konfliktkonstellation entscheidend sind (→ Polo 2020; Bloem & Salemi 2020; Mehrl & Turner 2020; MSC 2020; Crisisgroup 2020). Zwei konfliktverschärfende parallele Prozesse lassen sich derzeit beobachten: einerseits die Zunahme sozialer, ökonomischer und politischer Ungleichheiten in bereits zuvor fragilen Kontexten, die das Risiko eines gewaltsamen Konfliktaustrags erhöhen; andererseits der Fokus der politischen Akteure auf die Eindämmung der Pandemie, der sowohl laufende Friedensmissionen als auch internationale Friedensverhandlungen beeinträchtigt. Daten des Armed Conflict Location & Event Data Projektes (→ ACLED 2021; Raleigh et al 2010) zeigen einen deutlichen Rückgang des Konfliktgeschehens → 6 /52 nach Ausruf der Pandemie durch die WHO am 11. März 2020.

Corona-Pandemie  
verschärft Ungleichheiten  
in fragilen Kontexten  
und erschwert  
Friedensbemühungen

1  
52

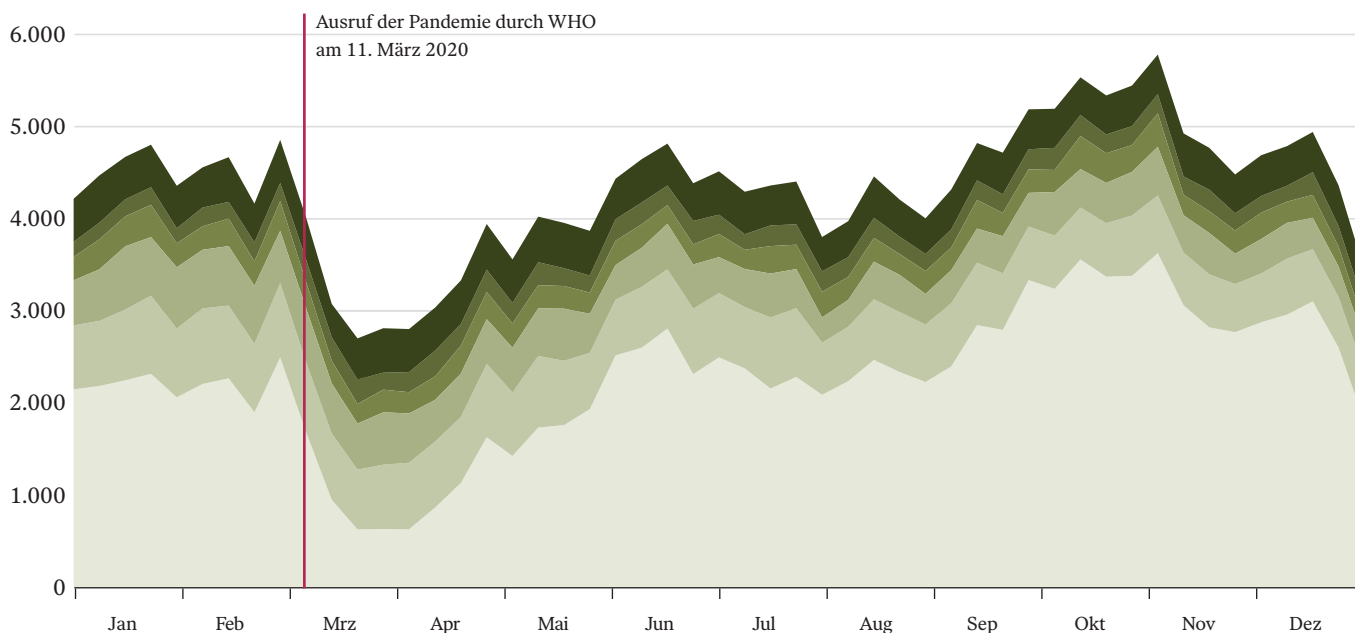
Dieser ist fast ausschließlich auf ein Lockdown-bedingtes, weltweites Nachlassen öffentlicher Demonstrationen und Proteste zurückzuführen. Wurden für Januar 2020 insgesamt rund 9.400 Proteste weltweit (ausgenommen USA, Kanada, Australien, Neuseeland) verzeichnet, so sank dieser Wert bis April auf rund 3.800 pro Monat, mit einem globalen Minimum von 630 Protesten in der zweiten Aprilwoche, stieg aber in der zweiten Hälfte des Jahres kontinuierlich auf monatlich über 10.000 Proteste an, mit einem Maximum im Oktober von rund 15.400. Ein Großteil der Proteste der zweiten Jahreshälfte wurde durch die Covid-19 Pandemie ausgelöst und richtete sich gegen in einzelnen Ländern getroffene Covid-19 Maßnahmen → 5 /152. Viele dieser Proteste ereigneten sich in Ländern ohne größere laufende bewaffnete Konflikte wie in Algerien, Brasilien, Iran, Marokko, Peru, Serbien, Südafrika oder Venezuela (→ Polo 2020).

Aus den ACLED Daten → 6 /52 lassen sich Covid-19 Auswirkungen auf Gewaltkonflikte nicht direkt ableiten. Es gab weder einen zwischenzeitlichen Einbruch noch einen signifikanten Anstieg. Fallstudien zu Afghanistan, Nigeria und Libyen (→ Polo 2020) zeigen jedoch, wie Covid-19 auf verschiedenen Ebenen bestehende Konfliktlagen verschärft oder Friedensbemühungen ausbremst: Einrichtungen der Gesundheitsversorgung wurden angegriffen (Afghanistan, Libyen); die Durchsetzung von staatlichen Lockdown-Maßnahmen durch das Militär wurde verhindert, weil dieses verstärkt in gewaltsame Auseinandersetzungen mit Boko Haram hineingezogen wurde (Nigeria); oder Friedensverhandlungen wurden aufgrund der Pandemie unterbrochen (Libyen).

6 Gewalt und Covid-19

- Gewalt gegen Zivilisten
- Gewaltlose, strategisch signifikante Ereignisse
- Aufstand
- Explosionen/Distanzgewalt
- Kämpfe
- Proteste

Quelle → 1 /73



## Globale Konflikttrends

Mit insgesamt 121 Fällen im Jahr 2019 ist die Zahl gewaltsamer Konflikte entgegen steigender Zahlen in den Vorjahren auf ein Fünfjahrestief (2018: 132 Gewaltkonflikte) gefallen. Im Vergleich zum vorherigen Jahrzehnt mit durchschnittlich 69 und maximal 85 Konflikten ist die Zahl jedoch weiterhin anhaltend hoch → **8**/54. Sieben der Konflikte erreichten das Niveau eines Krieges (2018: sieben) (→ UCDP 2020b) mit mehr als 1.000 Kriegstoten → **7**/53: zwei Konflikte in Afghanistan (Regierung vs. Taliban; Regierung vs. Islamischer Staat) und jeweils einer in Libyen, Jemen, Nigeria, Somalia und Syrien. Für 2020/21 muss diese Liste um die Konflikte in Tigray/Äthiopien und in Bergkarabach erweitert werden; letzterer erforderte mit über 4.000 Toten in kürzester Zeit mehr Tote als der Konflikt in Syrien im ganzen Jahr 2020. Zwischenstaatliche Gewaltkonflikte → **8**/54 (Trendlinie zwischenstaatliche Konflikte) bleiben mit zwei Konflikten auch 2020/21 die Ausnahme: Zum einen handelt es sich um die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Nuklearmächten Indien und Pakistan um den strittigen Grenzverlauf in Kaschmir; zum anderen um die militärischen Auseinandersetzungen zwischen Israel und dem Iran auf syrischem Territorium.

Konflikte in Äthiopien und Bergkarabach überschreiten Schwelle zum Krieg

### 7 Daten zu Gewaltkonflikten

Die nachfolgende Analyse globaler Konflikte stützt sich auf Definitionen und Daten des Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Die aktuellsten vorliegenden Datensätze dokumentieren Kriege, Konflikte, Konfliktakteure und Kriegsoffer der vergangenen Jahrzehnte bis einschließlich 2019. Daten für das Jahr 2020 werden erst im Sommer 2021 veröffentlicht.

Die hier verwendeten Daten enthalten Informationen über Kriege (gemäß UCDP: Beteiligung mindestens eines Staates am Konflikt und jährlich mehr als 1.000 durch Kampfhandlungen Getötete) und kleinere Gewaltkonflikte (gemäß UCDP: im Jahresverlauf mehr als 25 durch Kampfhandlungen Getötete).

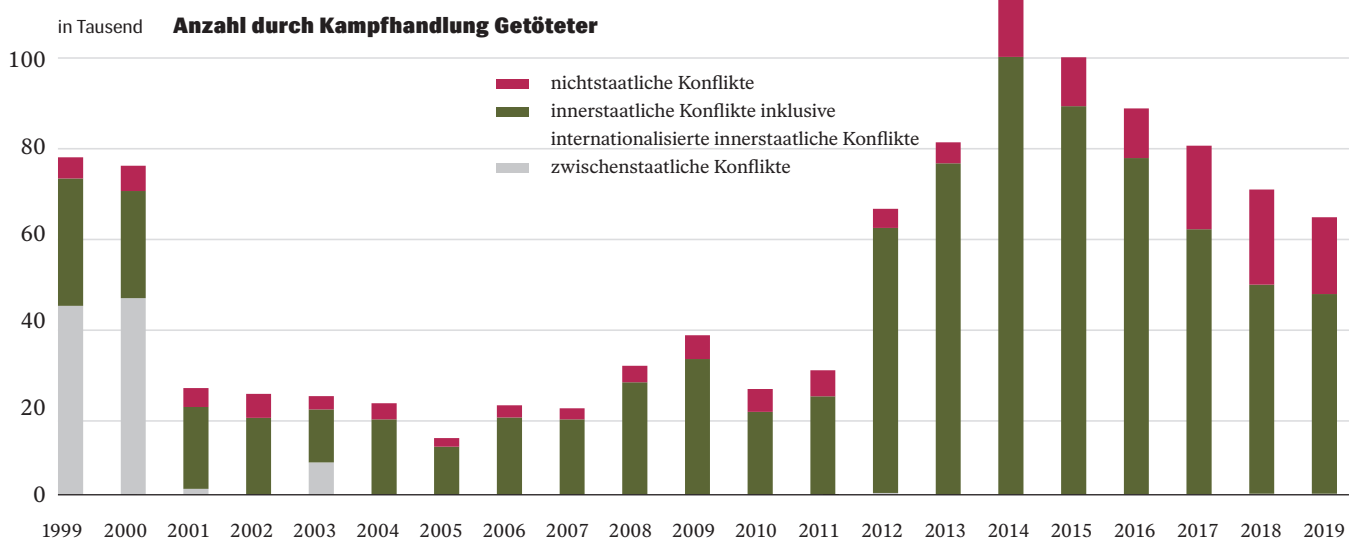
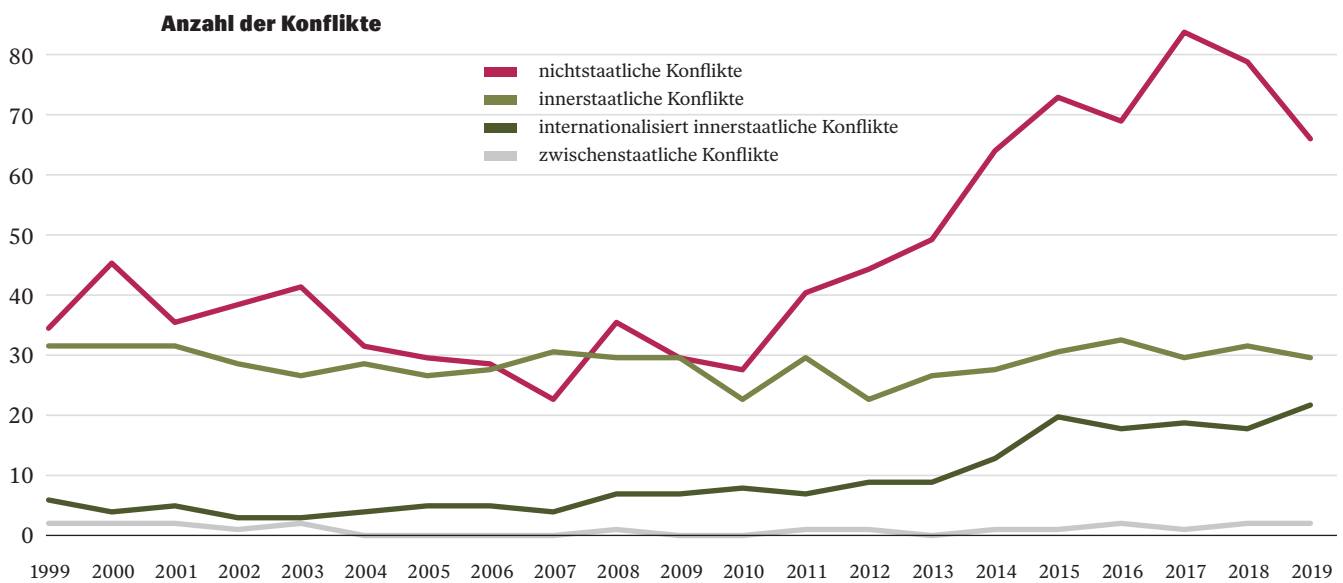
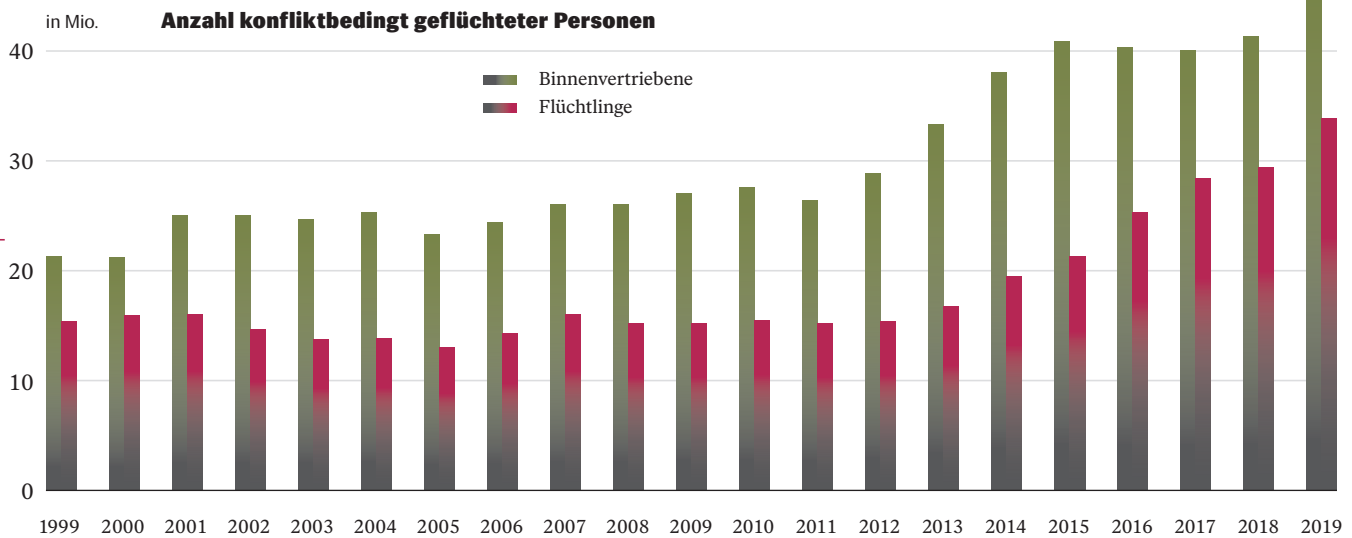
Wie in den vergangenen Jahren geht mit dem zahlenmäßigen Rückgang von Konflikten im Jahr 2019 → **8**/54 auch eine Abnahme der Konfliktintensität (gemessen an der Zahl der Kriegstoten) einher – vor allem bei Konflikten, an denen mindestens ein staatlicher Akteur als Konfliktpartei beteiligt ist (Trendlinien innerstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Konflikte). Die Anzahl an Konflikten zwischen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen (Rebellen, Milizen, Drogenkartelle) → **8**/54 (Trendlinie nichtstaatliche Konflikte) fällt gegenüber dem Vorjahr von 80 auf 67 Konflikte. Jedoch sind diese noch immer sehr gewaltintensiv; trotz zahlenmäßigem Rückgang der Konflikte steigen hier die Opferzahlen. Mit fast 19.000 Gefechtstoten sind diese höher als im Vorjahr (2018: 18.300) (→ UCDP 2020b). Damit setzt sich der Trend der Gewaltzunahme bei nichtstaatlichen Konflikten gegenüber Konflikten mit staatlicher Beteiligung weiter fort.

Nichtstaatliche Konflikte werden weniger, aber gewaltintensiver

8 Globales Konfliktgeschehen

Quelle → 1 /73

1  
54



Kennzeichnend für viele nichtstaatliche Konflikte → **8**/54 (Trendlinie nichtstaatliche Konflikte) bleibt neben dem hohen Maß der Gewalt ihre oft kurze Dauer. Erneut war die Anzahl der vom UCDP für 2019 erfassten Konflikte, die es im Vorjahr noch nicht gab, mit 39 von 67 insgesamt erfassten Konflikten recht hoch (2018: 49 von 76) (→ UCDP 2020c). Auffallend ist, dass sich von diesen 39 neuen nichtstaatlichen Konflikten im Jahr 2019 erneut 33 in Afrika ereigneten (in 2018: 34 von 49). Demgegenüber wurden vier neue Konflikte auf dem amerikanischen Kontinent und jeweils ein neuer Konflikt in Asien und im Nahen und Mittleren Osten verzeichnet. Das Gesamtbild nichtstaatlicher Konflikte wird weiterhin geprägt von den gewaltsamen, teils expansionistischen Bestrebungen dschihadistischer Gruppen in fragilen Staaten Afrikas (u. a. Südsudan, Mali, Niger, Nigeria) sowie der Drogen- und Bandengewalt in Lateinamerika. So bleibt Mexiko mit allein elf nichtstaatlichen Konflikten im Jahr 2019 weiterhin das Land mit der höchsten Gesamtzahl aktiver Konflikte. In Syrien hingegen setzt sich der rückläufige Trend der Vorjahre fort. Infolge der fortgeführten Offensive der syrischen Regierung gegen die von den Rebellen kontrollierten Gebiete verringerte sich die Zahl von elf Konflikten 2018 auf nur noch vier im Jahr 2019 (→ UCDP 2020c).

Dschihadistische Gruppen sind Konflikttreiber in fragilen afrikanischen Staaten

Bewaffnete Konflikte unter Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs → **8**/54 (Trendlinien innerstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Konflikte) sind 2019 mit insgesamt 54 Konflikten (→ UCDP 2020c) gegenüber dem Vorjahr erneut gestiegen (2018: 52 Konflikte) und erreichen damit, wie schon 2016, den höchsten Stand seit 1946. Die Anzahl innerstaatlicher Konflikte → **8**/54 (Trendlinien innerstaatliche Konflikte), in denen mindestens ein Drittstaat militärisch interveniert, ist im Jahr 2019 mit nunmehr 22 der 52 innerstaatlichen Konflikte auf einem neuen Höchststand seit 1946. Wie schon in den Vorjahren waren die USA mit Interventionen in zehn innerstaatlichen Konflikten der aktivste Akteur. Die USA reduzierten ihr militärisches Engagement zwar in einigen Ländern (Afghanistan, Irak, Syrien), verlagerten aber auch einen Teil ihrer Anti-IS-Operationen nach Afrika.

Interventionen in innerstaatliche Konflikte nehmen zu

Erneut sind es transnationale Gewaltakteure wie Al-Kaida, der Islamische Staat und verbündete dschihadistische Gruppen, die Konflikte und Kriege 2019 prägen: Sie waren an mehr als der Hälfte der Konflikte mit mindestens einem staatlichen Akteur (28 von 54) beteiligt (→ UCDP 2020c). Bewaffnete Konflikte, in denen dschihadistische Gruppen kämpften, waren in sieben der letzten zehn Jahre für die meisten gefechtsbedingt Getöteten in der Welt verantwortlich. Betrachtet man nur die Kerngruppen Al Kaida und den Islamischen Staat, ist der Anteil von einem Höchststand von 44 % im Jahr 2017 auf 14 % der weltweit gefechtsbedingten Todesopfer in 2019 deutlich gesunken. Bezieht man jedoch die mit dem Islamischen Staat und Al-Kaida verbundenen dschihadistischen Gruppen ein, waren 73 % aller Kriegstoten im Jahr 2019 auf Kämpfe zurückzuführen, an denen Dschihadisten beteiligt waren (→ Petterson/Öhberg 2020).

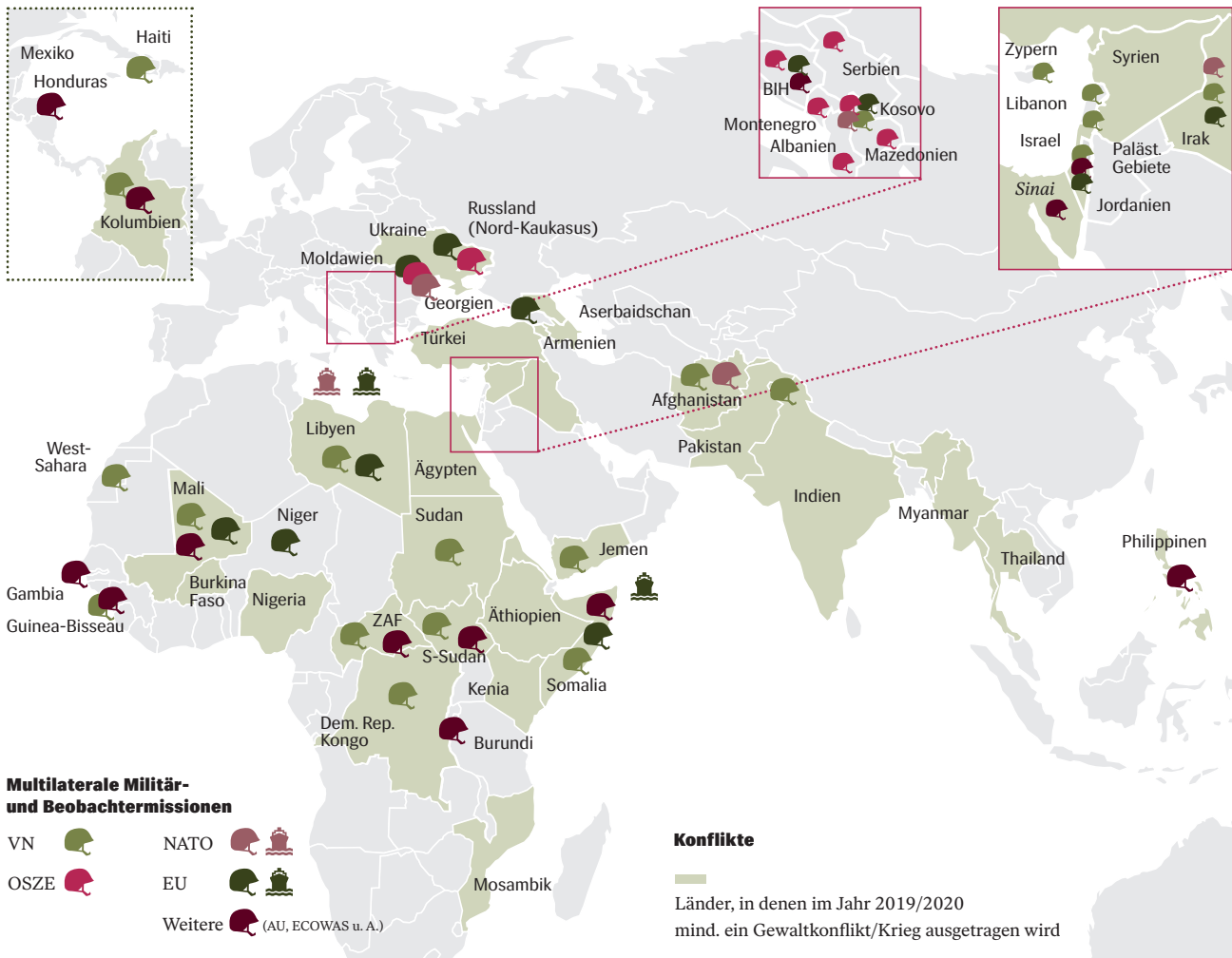


Dass die Gewalt in Afghanistan wieder zunimmt, gilt als Beleg dafür, dass die Internationalisierung innerstaatlicher Konflikte diese anheizt und verlängert. Das zweite Jahr in Folge war Afghanistan, trotz der Friedensverhandlungen zwischen den USA und den Taliban, das am stärksten von Gewalt betroffene Land.

In Afrika fanden mit 67 Konflikten im Jahr 2019 deutlich mehr als die Hälfte aller aktiven Konflikte statt → 9/56. Der Nahe und Mittlere Osten, immer noch die Region mit den höchsten Opferzahlen, verzeichnet einen Rückgang von 26 Konflikten 2018 auf 18 im Jahr 2019. Alle anderen Regionen → 10/57 erfahren in der Summe keine (Europa und Asien) oder nur geringfügige Änderungen (Amerika).

1  
56

9 Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtungsmissionen 2019/2020 Quelle → 1 /73

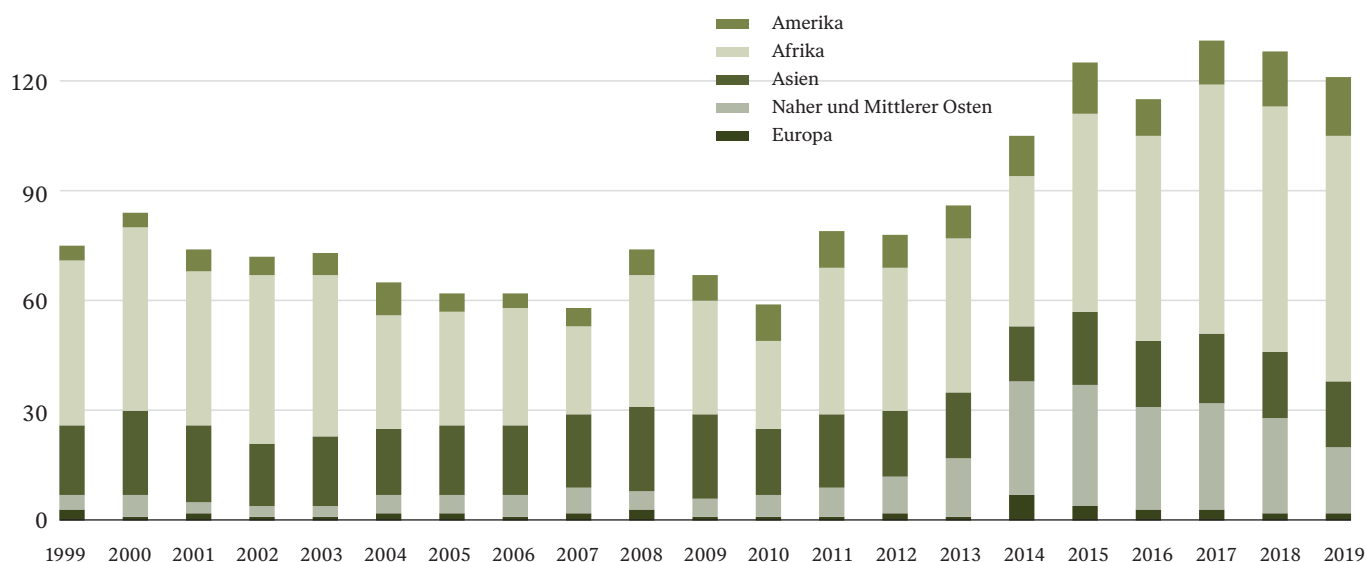


Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt. Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des BICC.

Der globale Rückgang gefechtsbedingter Todesopfer → **8**/54, → **11**/58 setzt sich trotz eines anhaltend hohen Niveaus an Gewaltkonflikten im nunmehr sechsten Jahr in Folge fort und erreichte mit fast 71.000 Gefechtstoten 2019 den niedrigsten Stand seit 2012 (→ Pettersson/Öberg 2020). Dies ist auf die fortgesetzte Deeskalation in Gewaltkonflikten mit Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs und auf den Rückgang der Anzahl umkämpfter Gebiete in Syrien, im Jemen und im Irak zurückzuführen.

Mit 7.300 Kriegstoten 2019 erreichten Syrien und mit etwa rund 500 Kriegstoten der Irak den jeweils niedrigsten Stand seit Beginn ihrer Konflikte. Hatte sich die Zahl der Kriegstoten im Jemen im Jahr 2018 binnen eines Jahres nahezu verdoppelt, hat sie sich gegenüber dem Vorjahr von 4.500 auf 1.700 in 2019 deutlich reduziert. Dies ist sowohl auf die Friedensverhandlungen durch Vermittlung der VN zurückzuführen als auch darauf, dass die von Saudi-Arabien geführte Koalition weniger Luftangriffe geflogen hat (→ UCDP 2019b).

**10** Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich Quelle → 1 /73



---

**11** Opferzahlen

Bei den genannten Opferzahlen handelt es sich um konservative Näherungswerte. Es besteht eine hohe Dunkelziffer, da nur Opfer erfasst werden, die mindestens zwei voneinander unabhängige Quellen bestätigen. Je nach gewählter Methodik und in Abhängigkeit von der zu Grunde gelegten Konfliktdefinition finden zudem Opferzahlen unterhalb eines Schwellwertes (im Falle der UCDP Daten 25 durch Kampfhandlungen Getötete) keinen Eingang in die Berechnungen. Die Opferzahlen von Kampfhandlungen allein beschreiben zudem nicht das tatsäch-

liche Ausmaß der Gewaltintensität und indirekte Folgen der Konflikte, wie etwa Hungersnöte und Krankheiten. Zahlen über das Ausmaß dieser Opfer sind jedoch nicht valide, zumal mit Blick auf Verwundete oft nur diejenigen erfasst werden, die eine medizinische Versorgung erhalten. Schließlich wirken sich Konflikte auch auf die langfristige Lebenserwartung betroffener Gesellschaften aus. Im Irak ist etwa ein Drittel des Anstiegs der Sterblichkeitsrate auf die Folgen des Krieges zurückzuführen.

---

Dieser rückläufige Trend gilt leider nicht für andere Regionen. Vor allem Afghanistan ist nach wie vor von einem hohen Maß an Gewalt und einer hohen Anzahl Kriegstoter betroffen. Mit annähernd 30.000 gefechtsbedingt Getöteten im Jahr 2019 erreichte die Zahl der Todesopfer in Afghanistan den Höchststand seit dem Ende der sowjetischen Intervention im Jahr 1989 (→ Pettersson et al. 2020). Afghanistan verzeichnet damit 40 % aller Kriegsoffer im Jahr 2019. Die Eskalation des Konfliktes in Libyen führte zu einem sprunghaften Anstieg der Opferzahlen von nur 40 in 2018 auf 1.700 Gefechtstote in 2019; damit erreicht der Konflikt seit 2016 erneut das Niveau eines Krieges.

Viele Kriegstote und ein hohes Maß an Gewalt in Afghanistan

Im Jahr 2019 gab es in allen nichtstaatlichen Konflikten 19.500 Kriegstote, 19 % weniger als im Jahr 2018 (24.200); dennoch zählt auch 2019, gemessen an der Zahl gefechtsbedingter Todesopfer, zu den drei gewaltsamsten Jahren nichtstaatlicher Konflikte seit 1989 (→ UCDP 2020b).

## KONFLIKTBEDINGTE FLUCHT UND VERTREIBUNG

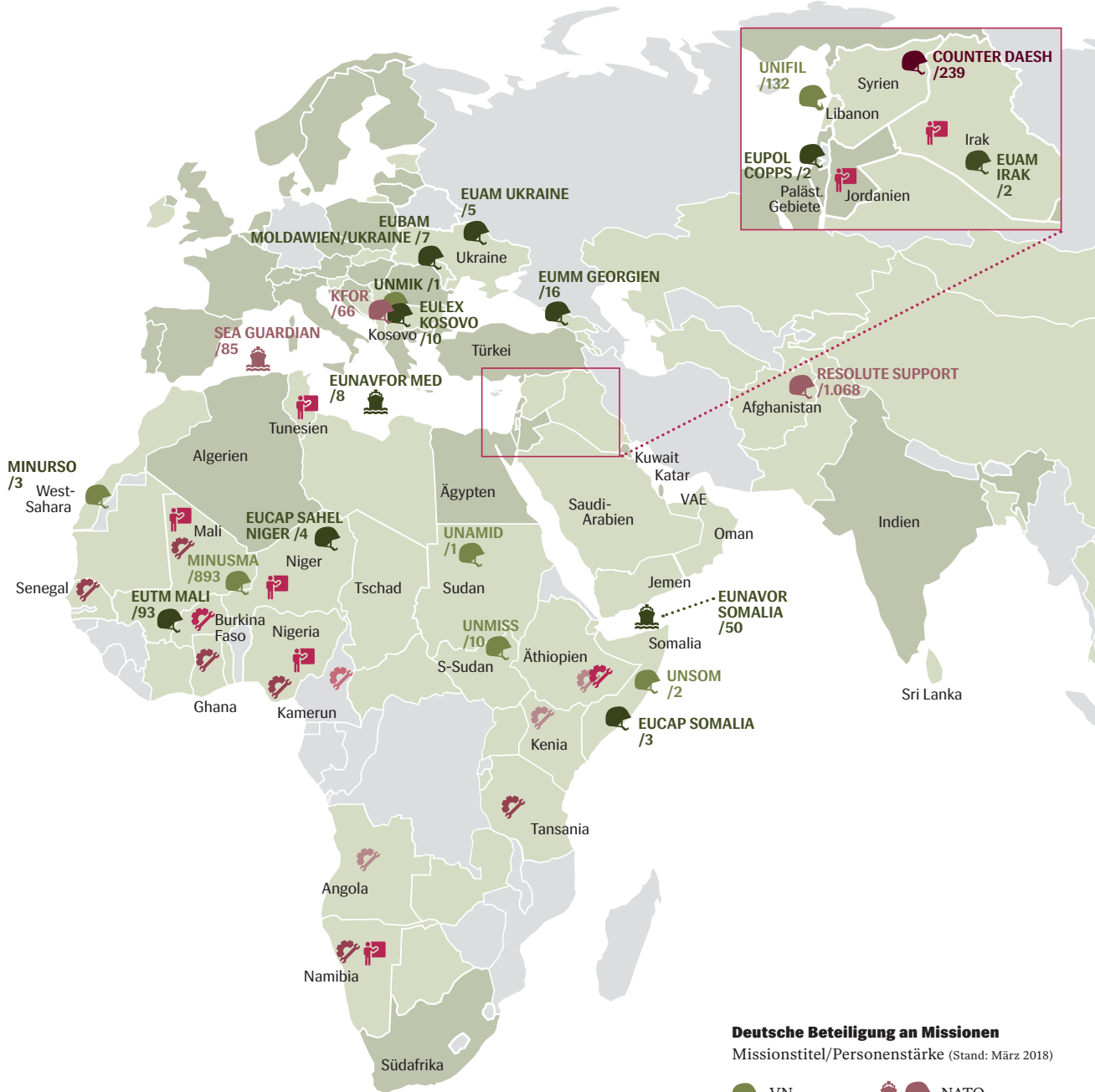
Dem zahlenmäßigen Rückgang von Gewaltkonflikten und Opferzahlen steht 2019 eine Zunahme konfliktbedingt Geflüchteter und Vertriebener → **8**/54 gegenüber. Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Gesamtzahl Geflüchteter weltweit um 8,5 Mio. auf 79,5 Mio. Mit 45,7 Mio. Menschen ist der Anteil der Binnenvertriebenen so hoch wie nie zuvor und fast doppelt so hoch wie die Zahl der Menschen, die über Staatsgrenzen fliehen (26 Mio.). 78 % oder 34,5 Mio. der weltweit konfliktbedingten Binnenflüchtlinge sind in nur zehn Ländern zu finden: Syrien, Kolumbien, Demokratische Republik Kongo, Jemen, Afghanistan, Somalia, Nigeria, Sudan, Irak und Äthiopien (→ IDMC 2020a); die Zahlen in Äthiopien schnellten durch den Konflikt zwischen der Tigray People's Liberation Front und der äthiopischen Zentralregierung jüngst in die Höhe.

Gegenüber dem Vorjahr sank im Jahr 2019 die Gesamtzahl neuer konfliktbedingt Geflüchteter von 13,6 Mio. auf rund elf Mio. weltweit (→ UNHCR 2020; IDMC 2020a). Erneut waren die DR Kongo (1,7 Mio.), Syrien (1,8 Mio.), Äthiopien (1 Mio.) und Afghanistan (0,46 Mio.) unter den Ländern mit der höchsten Anzahl neuer Vertreibungen. Neue Wellen von Gewalt lösten zudem Vertreibungen in Burkina Faso (0,51 Mio.), Jemen (0,4 Mio.) und Libyen (0,22 Mio.) aus.

2019 flüchteten weniger Menschen vor Konflikten als in den Vorjahren

Bezeichnend ist, dass Syrien trotz eines Rückgangs an Gewaltkonflikten mit fast 1,8 Mio. Menschen die höchste Anzahl neuer interner konfliktbedingter Vertreibungen aufweist und mit einer Gesamtzahl von 6,6 Mio. Geflüchteten weiterhin die Liste der am stärksten betroffenen Länder anführt.

In vielen der oben genannten Länder setzte sich der Trend konfliktbedingter Vertreibungen ungebrochen fort. Bis Mitte 2020 wurden 4,8 Mio. neue inländische konfliktbedingte Vertreibungen erfasst, davon unter anderem in Syrien (2020/1 +1,47 Mio.), in der DR Kongo (2020/1 +1,42 Mio.), in Burkina Faso (2020/1 +0,41 Mio.) und im Südsudan (2020/1 +0,23 Mio.) (→ IDMC 2020b).



**Deutsche Beteiligung an Missionen**

Missionstitel/Personenstärke (Stand: März 2018)

- VN UNIFIL /131
- EU EULEX /14
- NATO KFOR /406
- Sonstige COUNTER DAESH /301 (Anti-IS-Einsatz)

**Partnerland Ertüchtigungsinitiative**

2020

**Partnerland Ausstattungshilfeprogramm**

- 2013–2016
- 2017–2020
- 2013–2024
- 2021–2024

■ Genehmigte Rüstungsexporte 2019\*  
■ Genehmigte Rüstungs- und Kriegswaffenexporte 2019\*

\* Inklusive Lieferungen für VN-Missionen

Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt. Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des BICC.

## FRIEDENSMISSIONEN UND DEUTSCHE BETEILIGUNG

Die Zahl multilateraler Friedensmissionen, die vor allem von den VN, der NATO, OSZE, EU oder der Afrikanischen Union mandatiert sind, ist im Jahr 2020 von 64 auf 65 gestiegen. Die Anzahl der Friedenssicherungseinsätze der VN bleibt seit der im Januar 2020 beendeten Mission zur Unterstützung der Justiz in Haiti (MINUJUSTH) bei 13 Missionen. Die USA werden ihren militärischen Einsatz in Afghanistan zum 11. September 2021 beenden; die US-Mission in Syrien wird dagegen weitergeführt werden.

Das Engagement Deutschlands an internationalen Friedenseinsätzen bleibt mit insgesamt 13 Beteiligungen → **13**/61 auf dem Niveau des Vorjahres. Aktuell liegt der regionale Fokus deutscher Auslandseinsätze auf der MENA-Region (Mittlerer Osten und Nordafrika) und auf Subsahara-Afrika → **12**/60. Deutschland beteiligt sich (Stand Januar 2021) mit einer Truppenstärke von 3.191 Personen an den Missionen, wobei nach Mandatsobergrenzen eine Stärke von 5.320 zulässig wäre. Nach fast 20 Jahren militärischer Präsenz wird Deutschland – in Abstimmung mit den USA – bis zum August 2021 den Bundeswehreinsatz in Afghanistan beenden. Der Truppenabzug ist eher Ausdruck von Zermürbung als von Erfolg. So droht in Afghanistan eine Eskalation der Gewalt. Aufgrund ihres politischen Gewichts und der hohen Anerkennung in der Region sollte sich die Bundesregierung proaktiv als Vermittlerin in den festgefahrenen Friedensgesprächen einbringen.

Deutschland ist an 13 internationalen Friedenseinsätzen beteiligt – Einsatz in Afghanistan nochmals verlängert

### 13 Aktuelle Einsätze der Bundeswehr (2018–2021)

Quelle → 1 /73

Einsatz	Kürzel	Einsatzgebiet	Stärke	Obergrenze
Resolute Support Mission	Resolute Support (RSM)	Afghanistan	1068	1300
Kosovo Force	KFOR	Kosovo	66	400
UN Mission in South Sudan	UNMISS	Südsudan	10	50
UN Interim Force in Lebanon	UNIFIL	Libanon	132	300
EU Training Mission in Mali	EUTM	Mali	93	350
UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	MINUSMA	Mali	893	1100
EUNAVOR Somalia – Operation Atalanta	Atalanta	Horn von Afrika	50	400
NATO-Mission	Sea Guardian	Mittelmeer	85	650
EUNAVOR MED Irini	EUNAVOR MED Irini	Mittelmeer	8	300
Unterstützung der Anti-IS-Koalition, Stabilisierung Irak	Anti-IS-Einsatz/ Fähigkeitsaufbau Irak	Jordanien/ Syrien/Irak	239	500
Strategical Air Medical Evacuation	STRATAIRMEDEVAC	Deutschland	51	
UN Mission for the Referendum in Western Sahara	MINURSO	Westsahara	3	6
UN Mission to Support the Hudaydah Agreement	UNMHA	Jemen	1	

## 1.2 ✓ De-Facto-Regime in Osteuropa

1  
62

**B**etrachtet man die Bedingungen für die Entstehung von Gewaltkonflikten, spielen – neben fragiler Staatlichkeit, sozialer Ungleichheit und gesellschaftspolitischen Differenzen – De-Facto-Regime eine zentrale Rolle. De-Facto-Regime sind relativ dauerhafte Formen des Regierens über separatistische Gebiete, denen die internationale Gemeinschaft die Anerkennung verwehrt. Ihnen liegen eingefrorene Konflikte zugrunde, die stets wieder aufbrechen können. Das verdeutlichte der Konflikt um Bergkarabach, der im Herbst 2020 zu einem Krieg eskalierte. De-Facto-Regime sind aus verschiedenen Gründen konfliktträchtig: Sie basieren auf einer Politik der „ethnischen Homogenisierung“ und Vertreibung; häufig beherrschen paramilitärische Verbände ihre Regierungen; zudem entstehen Schattenökonomien für Geldwäsche sowie illegalen Waffen-, Drogen- und Menschenhandel.

De-Facto-Regime bergen die Gefahr, dass eingefrorene Konflikte wieder aufbrechen

Von den seit Ende der 1940er Jahre bekannten 43 De-Facto-Regimen → **14** /63 existieren heute noch 24; die meisten entstanden in den 1990er bzw. den 2010er Jahren. Die 19 nicht mehr existenten wurden entweder gewaltsam oder friedlich in den Staat integriert, aus dem sie herausgetrennt worden waren (parent state), oder selbst als Staat anerkannt. Ein Großteil bestehender De-Facto-Regime befindet sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu Europa oder innerhalb Europas. Aufgrund ihrer Bedeutung für die EU und Deutschland gehen wir auf ausgewählte De-Facto-Regime in Osteuropa ein. Diese sind das Ergebnis einer gewaltsamen Abtrennung von international anerkannten Staaten und tragen erheblich zur Destabilisierung Osteuropas bei.

Hohes Maß an Militarisierung in osteuropäischen De-Facto-Regimen

Betrachtet man die De-Facto-Regime in Osteuropa – Abchasien, Bergkarabach, Donbass, Südossetien und Transnistrien –, sind diese durch ein hohes Maß an Militarisierung geprägt; illegaler Kleinwaffenbesitz ist weit verbreitet; die Demarkationslinie zum parent state ist weiträumig vermint. Einige De-Facto-Regime existieren bald 30 Jahre lang – sie sind beständig, und zwar unbeschadet dessen, dass sie völkerrechtlich nicht anerkannt sind. Blockade und Nicht-Anerkennung tragen wiederum dazu bei, den Status quo zu zementieren. Je länger der Zustand anhält, umso mehr wachsen Generationen heran, für die die Zugehörigkeit zum parent state nur noch eine ferne Erinnerung der Großeltern ist.

Die Angst vor ethnischer Zwangsassimilation stand am Anfang aller osteuropäischen De-Facto-Regime. Mit dem Zerfall der Sowjetunion gab es für Autonomien keinen Schutz mehr durch die Zentralmacht. Föderalismus oder Autonomie wollten die nationalistisch aufgeheizten Nachfolgestaaten wiederum nicht gewähren. Eine Reihe früherer Sowjetrepubliken erlangte ihre Unabhängigkeit so mit tiefen inneren Spaltungen – Ressentiments, die russische Nationalisten, Sowjetnostalgiker sowie Ethnonationalisten schürten. Die Legitimation der De-Facto-Regime speist sich aus den Gewalterfahrungen, welche die antagonistischen Identitäten verhärtet haben.

De-Facto-Regime spiegeln ethnische und nationalistische Konflikte

**14** De-Facto-Regime im Spiegel der Zeit\*

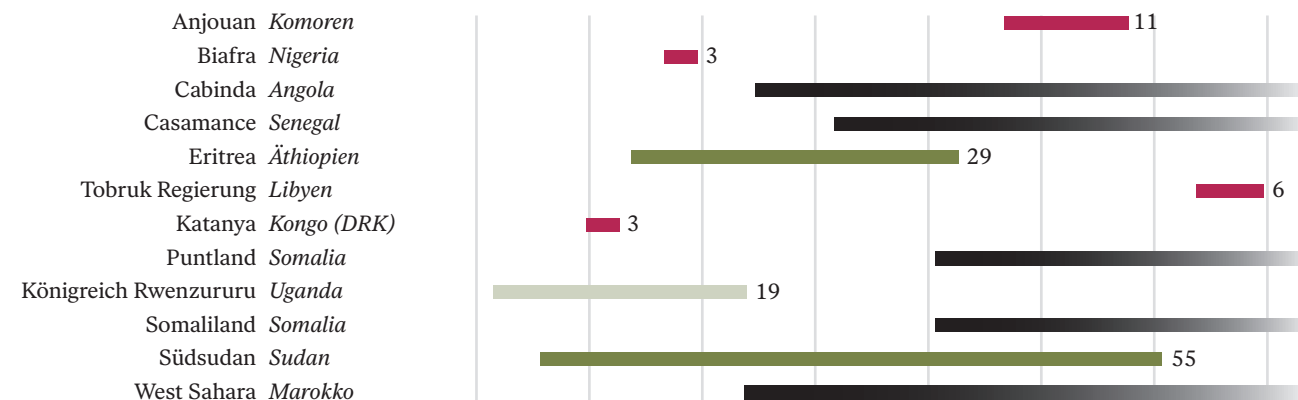
- gewaltsame Reintegration
- Staatlichkeit
- friedliche Reintegration
- existent

Quelle → 1 /73

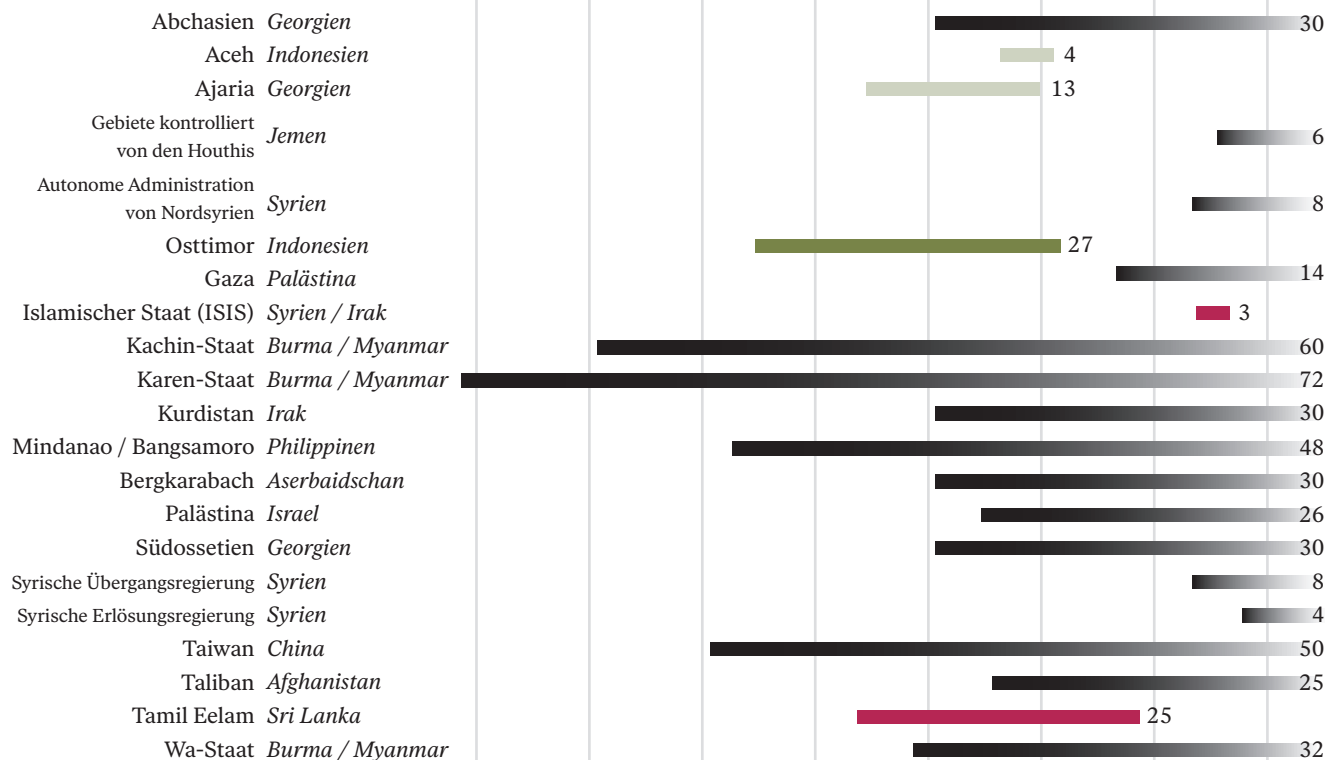
in Jahren

**Afrika**

De-Facto Staat Parent state



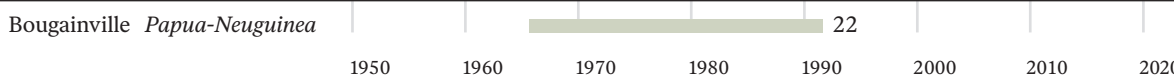
**Asien**



**Europa**



**Ozeanien**



\* Nur unbestrittene De-Facto-Regime sind dargestellt.



De-Facto-Regime resultieren aus einer Pattsituation. Der jeweilige sowjetische Nachbarstaat, aus dem sie hervorgingen – Georgien im Fall Abchasiens und Südossetiens, Moldawien im Fall Transnistriens, Aserbaidzhan im Fall Bergkarabachs und die Ukraine im Fall des Donbass –, ist nicht mehr in der Lage, die Souveränität über die Bevölkerung und das Territorium des De-Facto-Regimes auszuüben. Russland wiederum sichert direkt oder im Falle Bergkarabachs indirekt das Überleben des De-Facto-Regimes ab und erkannte Abchasien und Südossetien sogar als unabhängige Staaten an.

1

64

In allen De-Facto-Regimen stimmte Moskau einem Waffenstillstand unter der Bedingung zu, dass es eigene Truppen stationiert und internationale Truppen fernhält. Russland schreckt selbst vor Revisionskriegen zurück, hat aber zugleich kein Interesse an transformativen Regelungen. Denn die Sonderrolle Russlands ergibt sich aus seiner militärischen Präsenz sowie seiner politischen und wirtschaftlichen Unterstützung der De-Facto-Regime. Mittels Subventionen, Medienpolitik, Beteiligungen an Schlüsselindustrien und der Vergabe russischer Pässe sowie durch Sonderbeauftragte macht Russland diese Regime von sich abhängig. Gleichzeitig stellen De-Facto-Regime eine große ökonomische Belastung für Russland (bzw. für Armenien im Fall Bergkarabachs) dar.

Russland stationiert Truppen in De-Facto-Regimen und bindet sie ökonomisch an sich

Nach Phasen intensiver Kampfhandlungen normalisierte sich in allen fünf osteuropäischen Fällen das Alltagsleben, selbst wenn der ungeklärte Status eine dauerhafte Belastung für Handel, Investitionen und Reisen darstellt. Immer wieder versucht die eine oder andere Konfliktpartei, den Status quo militärisch zu ändern. Die Gewalt schwelt auf einem niedrigen Niveau und flammt periodisch wieder auf – etwa indem Waffenstillstandsabkommen bewusst verletzt werden. Auf diese Weise soll die eigene Verhandlungsposition verbessert und die Eskalationsbereitschaft des Gegners getestet werden.

Sofern weder eine Rückkehr zum parent state noch volle staatliche Unabhängigkeit erlangt werden können, stabilisieren sich De-Facto-Regime. Russland hat bisher keines der Gebiete integriert, selbst wenn Transnistrien, Abchasien, Südossetien und die Donbass-Volksrepubliken darauf hofften. Die annektierte Krim existierte nie als De-Facto-Regime. De-Facto-Regime sind zu einer Ressource des Machterhalts sowohl des parent state als auch des Patronstaats geworden: Im parent state, der ein Gebiet verloren hat, wird der Nationalismus gehegt; der Patronstaat wiederum kann sich als mächtiger Beschützer geben. De-Facto-Regime dienen als Kristallisationspunkt für nationalistische Mobilisierung und liefern eine Ablenkung von eigener schlechter Regierungsführung.

De-Facto-Regime stabilisieren sich, weil sie Russland und den parent states nutzen

**15** OSZE

Zusätzlich zu den Beziehungen zwischen den Konfliktparteien spielt die 1975 gegründete Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in allen De-Facto-Regimen eine wichtige Rolle. Die OSZE umfasst 57 Mitgliedsstaaten in Europa, Nordamerika und Zentralasien. Seitdem sich die Beziehungen zwischen den westlichen Staaten und Russland seit den 2000er Jahren zunehmend verschlechterten, avancierte die OSZE zu einer der wenigen verbliebenen Regionalorganisationen, in der eine Zusammenarbeit nach wie vor stattfindet. Dies lässt sich mit den Grundprinzipien der OSZE erklären, die auf Freiwilligkeit und den guten

Willen der beteiligten Staaten setzen. Die OSZE sieht zwar politisch bindende Verpflichtungen vor, verzichtet aber auf politischen Druck auf einzelne Mitgliedsstaaten oder gar weiterführende Sanktionen (cooperative security approach). Die Kehrseite dieses Ansatzes ist, dass die OSZE über keine Instrumente verfügt, um Beschlüsse und Vereinbarungen umzusetzen oder Verstöße zu ahnden. Insofern dokumentiert sie lediglich die Verletzung von Waffenstillständen und verkörpert eine Organisation, deren Mandat vom kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedsstaaten abhängig ist. Ohne deren Rückhalt ist sie selbst ohne Durchschlagskraft.

**1**

65

Der jeweilige parent state kann sich mit dem De-Facto-Regime arrangieren, indem Verkehrsverbindungen aufrechterhalten, humanitäre Erleichterungen und Zugänge gewährt, Renten gezahlt, Abschlüsse anerkannt und grenzüberschreitende Kontakte gepflegt werden. Die entgegengesetzte Strategie besteht darin, den Preis der Separation zu erhöhen, Kommunikations- und Verkehrsverbindungen zu kappen, Sanktionen zu verhängen und eine militärische Rückeroberung vorzubereiten. Aserbaidschan, die Ukraine und Georgien optierten für Abstrafung, während Moldawien eher auf einen Modus vivendi setzt. Eine Rückkehr zum Status quo ante vor der Separation ist in allen Fällen eine juristische Fiktion. Sofern sich Diplomatie an dieser Fiktion ausrichtet, ist sie schon vom Ansatz her zum Scheitern verurteilt.

**DONBASS**

Die Kinder, die am 1. September 2021 in Donezk und Luhansk eingeschult werden, gehören zur ersten Generation, für welche die Ukraine bisher ein „fremdes Land“ gewesen ist. Die militärische Auseinandersetzung zwischen der Ukraine und prorussischen Separatisten im Donbass hält schon mehr als sieben Jahre an; eine Lösung für den festgefahrenen Konflikt ist nicht in Sicht. Trotz der vereinbarten Waffenruhe, welche von der OSZE-Sonderbeobachtungsmission dokumentiert wird, verstoßen beide Seiten regelmäßig gegen diese – und zwar folgenlos. Im Jahr 2020 gingen die Verstöße gegen die Waffenruhe zwar um 55 % zurück; jedoch verschärfte sich die Lage im April 2021 dramatisch. Allein am 5. April registrierte die Sonderbeobachtungsmission fast 1.500 Verstöße gegen die Waffenruhe – genauso viel wie im gesamten November und Dezember 2020. Laut der OSZE gibt es aktuell vier Brennpunkte im Konfliktgebiet, in denen es immer wieder zu kriegerischen Handlungen kommt und in denen die Konfliktparteien Geländegewinne anstreben: Svitlodarsk, die Gebiete nordöstlich von Mariupol, der Donezker Flughafen sowie Solotoe-Pervomaisk.

Eskalation im Dobass:  
Verstöße gegen die  
Waffenruhe

Moskau kontrolliert mittlerweile umfassend das politische und das militärische Geschehen in den abtrünnigen Regionen (→ Fischer 2019) und hat dort autokratische Regime installiert. Obwohl beide Republiken, die Donezker (DNR) und Luhansker (LRN) Volksrepubliken, Regierungen und Verfassungsorgane haben und Wahlen stattfinden, werden politische und wirtschaftliche Konflikte informell und häufig mit Gewalt geregelt. Die Führungen der Volksrepubliken werden oft gewechselt – nicht selten aufgrund von Ermordungen – und von Moskau inoffiziell ernannt (→ Adomeit 2020). Dabei streben beide Republiken keine Vereinigung an. Vielmehr gibt es Grenzen mit Zollkontrollen zwischen beiden. Laut der jüngsten Befragung vertrauen die Bewohner der DNR der Führung in Moskau mehr als ihrem eigenen Staatsoberhaupt Denis Puschilin (→ Тест на совместимость 2019). Diese starke Anbindung an Russland kommt auch darin zum Ausdruck, dass bis Ende 2020 400.000 Ukrainer aus dem Donbass russische Pässe erhielten.

Bevölkerung in  
Donezker Volksrepublik  
orientiert sich an  
Moskau

Die irregulären bewaffneten Bataillone in den beiden Volksrepubliken wurden seit 2015 sukzessive in eine staatliche, von Russland kontrollierte Armee umgewandelt. Die Militär- und Sicherheitskräfte rekrutieren sich nicht nur aus ehemaligen Kämpfern, sondern bilden einen wichtigen Arbeitsmarkt für das Gros der arbeitslosen Jugendlichen.

Wirtschaftlich sind beide De-Facto-Regime auf Russland angewiesen: Bis zu 90 % des Budgets der beiden Volksrepubliken (ca. drei Mrd. US-\$ pro Jahr) finanziert Moskau (De Waal 2018). Nachdem die Ukraine 2017 eine Handelsblockade über den Donbass verhängte, zahlt Moskau auch Renten und andere Sozialleistungen, wenngleich Löhne oft nicht in voller Höhe oder gar nicht ausgezahlt werden. Auch werden viele Rohstoffe und Lebensmittel aus Russland importiert. Um Zahlungen „legal“ abzuwickeln, erfolgen diese über den De-Facto-Staat Südossetien, der die beiden Volksrepubliken im Donbass offiziell anerkennt. Schmuggel und Kriminalität florieren in beiden Regionen.

De-Facto-Regime  
im Donbass wirtschaftlich  
abhängig  
von Russland

Die Bevölkerung des Donbass ist seit 2014 um die Hälfte geschrumpft. Die Ukraine beherbergt insgesamt etwa 1,5 Mio. Binnenflüchtlinge aus dem Donbass. Das 2016 in der Ukraine eingerichtete „Ministerium für die zeitweise besetzten Gebiete und Binnenvertriebene“ ist politisch wie finanziell schwach aufgestellt. Dabei sehen viele in der ukrainischen Regierung den Donbass als wirtschaftliche Belastung und seine Bevölkerung als politisch unzuverlässig an. Die ukrainische Regierung wäre gut beraten, die gesellschaftlichen Beziehungen über die Kontaktlinie hinweg zu erleichtern, um ein weiteres Auseinanderdriften der Gesellschaft zu verhindern.

Die zentralen Vereinbarungen, die der letzte Normandie-Gipfel im Dezember 2019 traf, wurden bis dato nicht umgesetzt: Ein Austausch von Gefangenen findet seit einem Jahr nicht mehr statt und die Öffnung neuer Grenzübergänge ist nicht mehr auf der politischen Agenda. Kiew versucht zwar, die Stagnation zu überwinden, erzielt aber keine Erfolge. Die trilaterale Kontaktgruppe unter dem Vorsitz der OSZE konnte im Jahr 2020 keine substanziellen Fortschritte verzeichnen und avancierte zu einer Plattform für gegenseitige Schuldzuweisungen. Das liegt auch daran, dass die USA den Posten des Sondergesandten Kurt Walker nicht wieder besetzten und Russland somit ein Partner im Westen fehlt, um strategische Fragen vertraulich zu besprechen und bilaterale Kompromisse zu erzielen. Die EU könnte diese Rolle übernehmen, indem sie einen Sondergesandten ernennt.

Diplomatie und  
Friedensgespräche  
stocken

1

67

Die wichtigsten Streitfragen sind: wer bei den Kommunalwahlen in den russisch kontrollierten Gebieten kandidieren darf; wie eine unvoreingenommene Medienberichterstattung über den politischen Prozess sichergestellt werden kann; was die militärischen separatistischen Formationen nach einer Wiedervereinigung mit der Ukraine erwarten würde; und unter welchen Bedingungen die Ukraine wieder die Kontrolle über die Grenze zu Russland erhält (Robinson 2016). Je länger der Konflikt niedrigschwellig gehalten werden kann, umso eher wird der Donbass dem Modell der übrigen De-Facto-Regime folgen – der Druck auf Veränderung des Status quo nimmt bei allen Beteiligten ab.

## 16 Diplomatische Foren

Quelle → 1 /73

	<b>Normandie Format</b>	<b>Trilaterale Kontaktgruppe</b> unter Vorsitz der OSZE- Sondergesandten Heidi Grau	<b>Sondergesandte</b>
EU/Westen	Deutschland Kanzlerin Angela Merkel Außenminister Heiko Maas  Frankreich Präsident Emmanuel Macron Außenminister Jean-Yves Le Drian		Sondergesandter des US- Außenministeriums Bis 2019: Kurt Walker
Ukraine	Präsident Wolodymyr Selenskyj Außenminister Dmytro Kuleba	Leiter der ukrainischen Delegation bei der TCG Leonid Kravchuk	Assistent des Präsidenten der Ukraine Andrij Jermak
Russland	Präsident Wladimir Putin Außenminister Sergei Lawrow	Bevollmächtigter Vertreter des Präsidenten für die Ukraine Boris Gryzlow	Beauftragter der Präsidialverwaltung für die Ukraine Dmitrij Kosak (bis 2020: Wladislaw J. Surkow)
De-Facto-Regime in der Ukraine	—	DNR Außenministerin Natalia Nikonorova (inoffiziell) LNR Außenminister Wladislaw Dainego (inoffiziell)	—

## BERGKARABACH

1  
68

Der sechs Wochen andauernde Krieg in und um das Gebiet von Bergkarabach im Herbst 2020 brachte eine Wende in den seit 1994 ungelösten Territorialkonflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan. Er schuf mit militärischen Mitteln neue Tatsachen, eine dauerhafte russische Militärpräsenz in Bergkarabach, und verursachte Tausende Todesopfer auf beiden Seiten. Seit dem Waffenstillstand von 1994 sicherte Armenien die völkerrechtlich zu Aserbaidschan gehörende Region Bergkarabach militärisch ab, die sich 1991 als Republik unabhängig erklärt hatte. International anerkannt wird die Unabhängigkeit nicht einmal von Armenien. Ebenfalls seit 1994 kontrollierte Armenien sieben weitere aserbaidtschanische Regionen rund um Bergkarabach, maßgeblich den Latschin-Korridor, der das Gebiet mit Armenien verbindet.

Folgen des Kriegs in Bergkarabach: Tausende Todesopfer, dauerhafte russische Militärpräsenz

Trotz mehrerer Resolutionen der VN und des im Rahmen der Minsker Gruppe der OSZE verhandelten Fahrplans zur schrittweisen Rückgabe der armenisch kontrollierten Gebiete prägte diplomatischer Stillstand die vergangenen Jahre, während regelmäßige Scharmützel und größere Eskalationen an der Kontaktlinie – besonders im Jahr 2016 – auf die Fragilität der Situation verwiesen. Angesichts des blockierten Verhandlungsprozesses und vor dem Hintergrund einer Verschiebung der ökonomischen und militärischen Kräfteverhältnisse zugunsten des Ölstaats Aserbaidschan erschien die Sorge vor einer militärischen Eskalation immer begründeter. Armenien und Aserbaidschan gehören laut GMI kontinuierlich zu den am stärksten militarisierten Ländern der Welt (→ BICC *div.*). Im September 2020 begann Baku eine Offensive und konnte schnell deutliche Landgewinne verzeichnen. Dies traf die internationale Gemeinschaft überraschend. So liefen die Vorbereitungen dieses Krieges unter dem Radar der internationalen Frühwarnsysteme. Es dauerte mehrere Wochen, bis ein Überblick über das Konfliktgeschehen, die Grenzverschiebungen und die Opferzahlen gewonnen werden konnte und Initiativen zur Vermittlung zwischen den Konfliktparteien anliefen. Das am 10. November 2020 in Moskau unterzeichnete Waffenstillstandsabkommen empfanden viele Armenier als eine Kapitulation von Premierminister Nikol Paschinjan (→ Meister 2020). Spontane Proteste in der Hauptstadt Jeriwan und der Sturm auf das Parlament konnten zunächst zwar eingehegt werden; die langfristigen innenpolitischen Folgen der Niederlage sind aber nicht absehbar. Dies belegen der Konflikt zwischen Mitgliedern der Militärführung und der Regierung im Februar 2021, der für April angekündigte Rücktritt des politisch schwer angeschlagenen Premierministers und die für Juni geplanten Neuwahlen.

Armenien und Aserbaidschan zählen zu den am stärksten militarisierten Ländern weltweit

Waffenstillstandsabkommen vom November 2020 löste Proteste in Armenien aus

Neben den sieben Regionen, die Armenien als Pufferzone besetzt hatte, hält Aserbaidschan nun erstmals auch Teile des Kernlands von Bergkarabach, maßgeblich die Stadt Schuscha. Russische Friedenstruppen mit einer Truppenstärke von rund 2.000 Mann kontrollieren den verbleibenden Teil Bergkarabachs sowie den Latschin-Korridor, was zumindest eine teilweise Rückkehr der auf dem Gebiet lebenden armenischen Bevölkerung ermöglichte.

Von den etwa 150.000 Menschen, die vor Ausbruch der Kampfhandlungen in der selbst-erklärten Republik lebten, war zunächst fast die Hälfte geflohen. Laut dem Amt der VN für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) fielen dem Konflikt fast 150 Zivilisten zum Opfer sowie mehr als 2.300 Militärangehörige auf armenischer und mehr als 2.780 auf aserbaidchanischer Seite (→ OCHA reliefweb 2020). Berichte über Kriegsverbrechen wie die Tötung von Zivilisten oder die Zerstörung von Gräbern unterstreichen die immensen menschlichen Kosten des Konflikts, die es in Debatten über den völkerrechtlichen Status von Territorien nicht zu vergessen gilt.

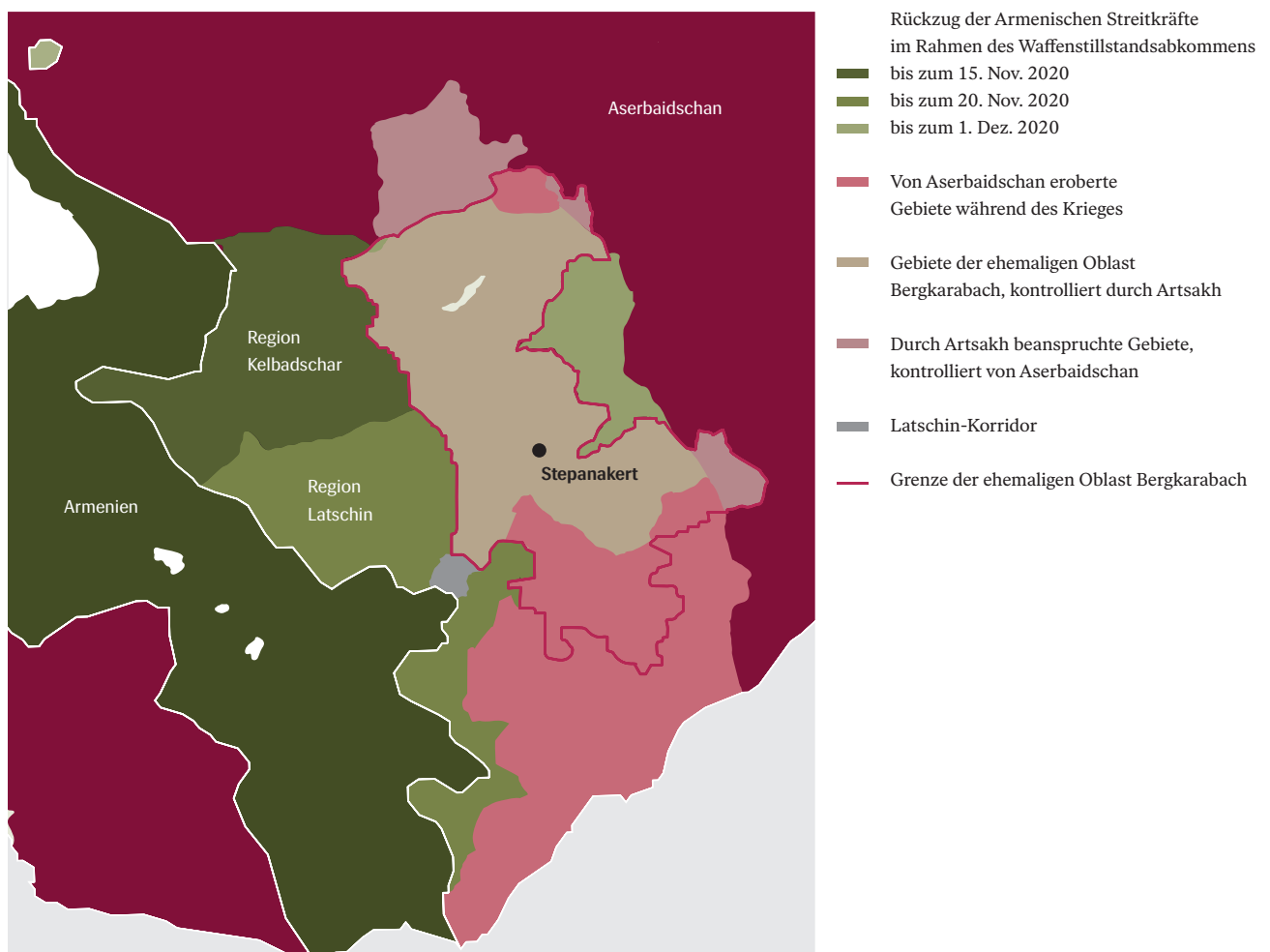
Berichte über Kriegsverbrechen

Die Konfliktdynamik lässt sich nur verstehen, wenn die internationalen Gegebenheiten einbezogen werden. Russland galt lange als Garantmacht Armeniens. Russische Waffenlieferungen und Militärpräsenz verhinderten eine einseitige Konflikteskalation seitens Bakus. Wie der Krieg vom Herbst 2020 demonstrierte, ging diese Unterstützung jedoch nicht so weit, militärisch auf der Seite Jerewans einzugreifen. Offiziell ist Russland als Mitglied der Minsker Gruppe im Rahmen der OSZE neutral und daran interessiert,

Russland gibt sich als neutraler Vermittler

## 17 Bergkarabach

Quelle → 1 /73





die Konfliktparteien zu einem Friedensprozess und einer dauerhaften Kompromisslösung im Rahmen eines multilateral abgesicherten Mechanismus zu bewegen. In gemeinsamen Erklärungen mit den anderen Mitgliedern der Minsker Gruppe, Frankreich und den USA, rief Moskau im September und Oktober 2020 die Kriegsparteien mehrfach auf, die Kriegshandlungen einzustellen und an den Verhandlungstisch zurückzukehren.

**1**  
70

Aserbaidshans hatte die militärischen Operationen in Bergkarabach von langer Hand vorbereitet: So bezog Aserbaidshans in den vergangenen Jahren moderne Waffentechnologien (u. a. Drohnen) aus der Türkei und Israel. Türkische Militärausbilder und die Nachrichtendienste Bakus und Ankaras bereiteten gemeinsam die Offensive vor. Die direkte militärische Beteiligung der Türkei am Konflikt – über den Umweg der Rekrutierung syrischer Söldner – untermauert die starke Rolle Ankaras als Partner Aserbaidshans.

Dass im Herbst 2020 mehrere im Rahmen der Minsker Gruppe der OSZE vereinbarte Waffenruhen scheiterten, ist symptomatisch für die Rolle, die bestehende multilaterale Formate für eine dauerhafte Konfliktlösung in Bergkarabach spielten: Die Minsker Gruppe fungiert zwar seit 1992 als offizielles, multilaterales Gesprächsforum. Auch sorgten regelmäßige Beobachtungsmissionen an der Kontaktlinie unter Leitung des OSZE-Repräsentanten Botschafter Andrzej Kasprzyk für ein Mindestmaß an Transparenz, indem sie Todesopfer, Verletzungen des Waffenstillstandsabkommens oder Grenzverschiebungen dokumentierten. Jedoch fehlte es seitens der externen Akteure USA, Frankreich und Russland an Interesse, die Initiative zur Konfliktlösung zu ergreifen und wenn nötig auch Druck auf die beiden Konfliktparteien auszuüben (→ de Waal 2010). Für Russland war eine Fortführung des Konflikts bei geringer Intensität von Nutzen. Denn aufgrund des Konflikts banden sich sowohl Armenien als auch Aserbaidshans sicherheitspolitisch an Moskau, wodurch sich Russland seinen Status als Ordnungsmacht im postsowjetischen Raum sichern konnte.

Die im Rahmen der Minsker Gruppe vereinbarten Waffenruhen scheiterten

Auf westlicher Seite fehlte es dagegen an Einflussmöglichkeiten. Sowohl Armenien als auch Aserbaidshans sind zwar Länder der Östlichen Partnerschaft der EU, streben jedoch keine EU-Mitgliedschaft an. Vereinzelt Projekte zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit oder des zivilgesellschaftlichen Austauschs konnten der Eskalation zwischen den Konfliktparteien kaum etwas entgegensetzen. Gleichzeitig besteht in Armenien, Aserbaidshans und auch unter der in Bergkarabach lebenden Bevölkerung kaum der Wille zu einer Verhandlungslösung, da diese unweigerlich einen Kompromiss erfordern würde. Die stark historisch und ideologisch aufgeladene Sicht auf Bergkarabach sowie die traumatischen Gewalterfahrungen auf beiden Seiten führen zu großen innenpolitischen Widerständen für einen umfassenden Friedensprozess, ohne den eine dauerhafte Konfliktlösung jedoch nicht gelingen kann (→ Babayev/Schoch/Spanger 2020).

EU hat kaum Einfluss in Armenien und Aserbaidshans

Der Krieg im Herbst 2020 demonstrierte die Bedeutungslosigkeit westlicher Staaten für die (sicherheits-)politische Entwicklung in der Region. Mit Russland, der Türkei und Aserbaidschan bestimmten drei autoritär regierte Staaten das Geschehen, während das demokratische Armenien, eine passive EU und die abwesenden USA lediglich auf Beobachterrollen reduziert wurden. Das Waffenstillstandsabkommen vom 10. November 2020 kam in Moskau und nicht in Brüssel oder Dayton zustande. Mit der unilateralen Friedensmission in Bergkarabach steigt Russland für die nächsten fünf Jahre – und möglicherweise darüber hinaus – in einem weiteren Konflikt im postsowjetischen Raum offiziell zu einer Macht auf, die die Ordnung vor Ort bestimmt. Jedoch kann in der veränderten militärischen und politischen Situation auch eine Chance liegen, neue Bewegung in den Konflikt um Bergkarabach zu bringen. Für Moskau bedeutet die umfassende Friedensmission eine ökonomische Belastung und eine politische Verantwortung, die es nicht unbedingt alleine tragen möchte. Hier könnten sich Möglichkeiten der Kooperation ergeben, die die neue US-Regierung, die EU oder auch die Bundesregierung aktiv suchen sollten. In der OSZE sind entsprechende multilaterale Formate und Instrumente vorhanden, sie müssen jedoch unter der Führung einzelner Staaten mit hinreichendem politischem Gewicht ausgefüllt werden.

Russland als  
Ordnungsmacht  
im Konflikt  
um Bergkarabach

---

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

In der Hoffnung, den Konflikt „einfrieren“ zu können, arrangieren sich Patronstaaten und die internationale Gemeinschaft mit dem Status quo von De-Facto-Regimen. Jenseits der Bewahrung des Status quo investiert die internationale Gemeinschaft kaum in die Konfliktregelung – solange Geflüchtete nicht Europa erreichen, die Kriege auf Sparflamme kochen und sich die Konfliktparteien nicht nur an den schwelenden Konflikt gewöhnt haben, sondern von ihm innenpolitisch profitieren. Die Desillusionierung über die EU-Politik führte insbesondere im Südkaukasus und in Moldawien zum Einflussgewinn Russlands und der Türkei.

Diplomatische Bemühungen kreisen um den Status, den Abzug von Truppen und die Rückkehr von Geflüchteten. Dabei ist keine Seite zu Kompromissen bereit, die von der eigenen Wählerklientel als Verrat angesehen werden könnten. Für Russland, das den Patron der meisten De-Facto-Regime im postsowjetischen Raum darstellt, steht der politischen Einflussnahme die zunehmende wirtschaftliche Belastung gegenüber.

Um aus der politischen Stagnation der De-Facto-Regime herauszukommen, bedarf es daher internationaler Akteure mit Führungsfähigkeit, die auf die Konfliktparteien Einfluss ausüben. Sie dürfen das Risiko politischer Rückschläge nicht scheuen und sollten zugleich attraktive Angebote unterbreiten können. So kann es gelingen, Waffenstillstände oder Friedensabkommen verbindlich zu gestalten und, wenn nötig, Verstöße zu sanktionieren. Tatsächlich beschränken sich OSZE-Missionen im postsowjetischen Raum auf Beobachtung und humanitäre Erleichterungen.



Damit Regionalorganisationen wie die EU oder die OSZE Konflikte regeln können, braucht es die politische Führung einzelner Staaten. Als europäisches „Schwergewicht“ eignet sich Deutschland für diese Rolle, wenn es diese in geteilter Verantwortung mit anderen interessierten Mitgliedsstaaten wahrnimmt. Nach den Bundestagswahlen 2021 sollte die neu gewählte Regierung etwa zusammen mit Frankreich initiativ werden und die beteiligten Parteien – insbesondere Russland – davon überzeugen, in Verhandlungen zu treten.

**1**  
72

Die EU sollte pragmatische Lösungen für die Verbesserung der Lebenssituation in De-Facto-Staaten und beim grenzüberschreitenden Austausch anstreben, aber die Anerkennung der De-Facto-Regime konsequent verweigern. Sie sollte Anreize setzen, um die Kompromissbereitschaft zu erhöhen, innenpolitische Widerstände zu überwinden und nationalistischer Mobilisierung entgegenzuwirken. Dazu gehören der Wiederaufbau, grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte, horizontale Austauschprogramme, die Anerkennung von Abschlüssen, Visaerleichterungen und vertrauensbildenden Maßnahmen an der Demarkationslinie.

## Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Andreas Heinemann-Grüder

BICC – Bonn International Center for Conversion

Mikhail Polianski

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Vera Rogova

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Conrad Schetter (Koordination)

BICC – Bonn International Center for Conversion

Lars Wirkus

BICC – Bonn International Center for Conversion

## Quellenverzeichnis

*ACLED 2021*: The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), in: <https://acleddata.com/data-export-tool/>; 30.03.2021.

*Adomeit, Hannes 2020*: Russlands subversive Kriegsführung in der Ukraine, in: SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen, 4:2, 195–206.

*Babayev, Azer/Schoch, Bruno/Spanger, Hans-Joachim 2020*: The Nagorno-Karabakh Deadlock. Insights from Successful Conflict Settlements, Wiesbaden.

*BICC 2020*: Global Militarisation Index (GMI), in: <https://gmi.bicc.de/>; 30.03.2021.

*Blom, Jefferey R./Salemi, Colette 2020*: COVID-19 and Conflict, in: World Development, 140, in: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105294>; 30.03.2021.

*Crisisgroup 2020*: COVID-19 and Conflict: Seven Trends to Watch. Special Briefing 4, in: <https://www.crisisgroup.org/global/sb4-covid-19-and-conflict-seven-trends-watch>; 30.03.2021.

*de Waal, Thomas 2010*: Remaking the Nagorno-Karabakh Peace Process, in: Survival. Global Politics and Strategy, 52: 4, 159–176.

*de Waal, Thomas 2018*: Uncertain Ground. Engaging with Europe's De Facto States and Breakaway Territories, Carnegie Europe, 03.12.2018.

*Fischer, Sabine 2019*: Der Donbas-Konflikt. Widerstreitende Narrative und Interessen, schwieriger Friedensprozess, in: SWP-Studie 2019/S 03, in: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S03\\_fhs.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S03_fhs.pdf); 08.04. 2021

*Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2020*: Global Internal Displacement Database (GIDD), in: <http://www.internal-displacement.org/database/>; 05.02.2021.

*Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2020a*: 2020 Global Report on Internal Displacement, in: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf>; 05.02.2021.

*Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2020b*: Internal Displacement 2020: Mid-Year Update, in: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020%20Mid-year%20update.pdf>; 05.02.2021.

Mehrl, Mariu/Thurner, Paul W. 2020: The Effect of the COVID-19 Pandemic on Global Armed Conflict. Early Evidence, in: Political Studies Review, <https://doi.org/10.1177/1478929920940648>, 1–8; 30.03.2021.

Meister, Stefan 2020: Precarious peace – Nagorno-Karabakh after the Ceasefire Agreement, Heinrich Böll Stiftung Tbilisi, in: <https://ge.boell.org/en/2020/11/24/precarious-peace-nagorno-karabakh-after-ceasefire-agreement>; 30.03.2021.

MSC 2020: Polypandemie. Sonderausgabe des Munich Security Report zu Entwicklung, Fragilität und Konflikt in der Covid-19-Ära, in: <https://securityconference.org/publikationen/msr-special-editions/stability-2020/>; 30.03.2021.

OCHA reliefweb 2020: Azerbaijan: Pre-existing Situation and Impact of the 2020 Nagorno-Karabakh Conflict, in: <https://reliefweb.int/report/azerbaijan/azerbaijan-pre-existing-situation-and-impact-2020-nagorno-karabakh-conflict-21>; 30.03.2021.

OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine 2020: Trends and Observations from the Special Monitoring Mission to Ukraine, in: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/8/476809.pdf>; 30.03.2021.

Pettersson, Therése/Öberg, Magnus 2020: Organized Violence, 1989–2019, in: Journal of Peace Research 57: 4, 597–613.

Polo, Sara M.T. 2020: A Pandemic of Violence? The Impact of COVID-19 on Conflict, in: Peace Economics, Peace Science, Public Policy, 26: 3, in: <https://doi.org/10.1515/peps-2020-0043>; 30.03.2021.

Raleigh, Clionadh et al. 2010: Introducing ACLED-Armed Conflict Location and Event Data, in: Journal of Peace Research 47: 5, 651–660.

Robinson, Paul 2016: Russia's Role in the War in Donbass, and the Threat to European Security, in: European Politics and Society, 17: 4, 506–521.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) 2020: Global Trends. Forced Displacement in 2019, Geneva.

Uppsala Conflict Data Program (UCDP) 2020a: UCDP Georeferenced Event Dataset (GED) Global version 20.1 (2020), in: <http://ucdp.uu.se/downloads/#d1>; 01.12.2020.

Uppsala Conflict Data Program (UCDP) 2020b: UCDP Battle-related Deaths Dataset. Version 20.1 (2020), in: <http://ucdp.uu.se/downloads/#d1>; 01.12.2020.

Uppsala Conflict Data Program (UCDP) 2020c: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset. Version 20.1 (2020), in: <http://ucdp.uu.se/downloads/#d1>; 01.12.2020

Тест на совместимость 2019: Решение вопроса Донбасса должно строиться на фактах и ответственных расчетах, in: [https://zn.ua/internal/test-na-sovmestimost-335429\\_.html](https://zn.ua/internal/test-na-sovmestimost-335429_.html); 30.03.2021.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**6** /52

*Gewalt und Covid-19*

Konfliktverlauf Januar – Dezember 2020 nach ACLED  
ACLED 2021

Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2021.

**8** /54

*Globales Konfliktgeschehen*

Eigene Darstellung/BICC

UCDP 2020; IDMC 2020; UNHCR 2020

Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2021.

**9** /56

*Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtermissionen*

ACLED 2021, AKUF 2020, NATO 2020, Natural Earth 2020,  
UCDP/PRIO 2020, UN Peacekeeping 2020, UN DPA 2020, ZIF 2021

Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2021.

**10** /57

*Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich*

UCDP 2020

Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2021.

**12** /60

*Fußabdruck Deutschlands in Gewaltkonflikten 2018–2021*

ACLED 2021, AKUF 2020, NATO 2020, Natural Earth 2020, UCDP/PRIO  
2020, UN Peacekeeping 2020, UN DPPA 2020, ZIF 2021

Kartenlayout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2021.

**13** /61

*Aktuelle Einsätze der Bundeswehr 2018–2021*

Bundesministerium der Verteidigung, Einsatzzahlen 1. Januar 2021

**14** /63

*De-Facto-Regime*

Eigene Erhebung und eigene Darstellung/BICC

Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, März 2021

**16** /67

*Diplomatische Foren*

Eigene Darstellung

**17** /69

*Bergkarabach*

Wikimedia 2020 user: Emrechuha, BBC 2020.

Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2021.