

# ZWISCHEN OST UND WEST: DIE SCHWEIZ UND DIE UKRAINE, BELARUS UND MOLDAWIEN

Von Benno Zogg

*Drei Länder zwischen der NATO/EU und Russland sind mit der einen oder anderen Seite assoziiert: die Ukraine, Moldawien und Belarus. Sie versuchen im geopolitischen Tauziehen in Osteuropa ihre Eigenständigkeit zu behaupten und sind dabei mit grossen innenpolitischen Herausforderungen konfrontiert. Die Schweiz unterhält zu diesen Ländern in unterschiedlichem Masse Beziehungen. Seit der Zeitenwende der Krimannexion 2014 hat sich das Engagement intensiviert. Die Ukraine wurde gar zu einem eigentlichen Schwerpunkt breiter Schweizer Kooperation ausgebaut.*

## EINLEITUNG

Seit 2014 ist Europa wieder Schauplatz von Krieg und offener geopolitischer Rivalitäten. Zunehmend antagonistisch stehen sich der Westen, namentlich die NATO und die EU, sowie Russland gegenüber. Bei Fragen nach der sicherheitspolitischen Architektur Europas prallen Vorstellungen von regelbasierter Ordnung unter Wahrung nationaler Souveränität auf Forderungen nach impliziten Einflussphären. Diese lang gehegten Differenzen kulminierten in den Ereignissen auf der Krim und in der Ostukraine seit 2014, welche bisherige Arrangements fundamental in Frage stellen und selbst Russlands Verbündete schockierten. Die bündnisfreie Schweiz musste sich autonom positionieren. Sie verurteilte Völkerrechtsbrüche, betonte ihre Rolle als Brückenbauerin und entschied, westliche Sanktionen gegen Russland nicht mitzutragen, aber ihre Umgehung über die Schweiz zu verhindern.

Staaten, die als «Zwischenländer» zwischen den Widersachern liegen, ringen um Orientierung, um nicht Opfer und Spielball fremder Interessen zu werden. Namentlich die Ukraine, Moldawien und Belarus (Weissrussland) liegen geographisch exponiert zwischen Russland

und dem Westen.<sup>1</sup> Die Frage, welcher Seite man sich zugehörig fühlt und zuwenden soll, spaltet die Länder auch im Innern. Dies und die weltpolitische Aufmerksamkeit für die Region können Politiker\*innen indes auch zu ihrem Vorteil nutzen. Die drei Staaten erwägen entsprechend ihre jeweilige aussenpolitische Ausrichtung und ihre innenpolitische Positionierung in Bezug auf Wirtschaftssystem, Föderalismus und der Behandlung von Minderheiten. Die Ukraine und Moldawien sind territorial und ideologisch gespalten zwischen tendenziell pro-russischen Gebieten und einem tendenziell pro-westlichen Rest des Landes. Die Regierungen beider Staaten suchen verstärkte Zusammenarbeit mit der NATO und der EU. Belarus ist als Russlands engster Verbündeter Mitglied aller russischen Integrationsprojekte und mit Russland kulturell, wirtschaftlich und politisch am engsten verflochten. Es betont aber zunehmend seine Unabhängigkeit.<sup>2</sup>

Die Schweiz kann die Probleme und Abwägungen der drei osteuropäischen Staaten gut nachvollziehen. Sie blieb ausserhalb der NATO und der EU, ist aber klar dem Westen zugehörig. Als neutraler Staat verfolgt die Schweiz eine zurückhaltende, balancierte Aussenpolitik der kleinen Schritte und unterhält gemäss dem Prinzip der Universalität möglichst gute Beziehungen zu allen Ländern. Nur eine inklusive sicherheitspolitische Ordnung in Europa, die Russland einschliesst, erlaubt kleinen Ländern und Staaten zwischen Russland und dem Westen, unabhängig zu bleiben und sich nicht für eine Seite entscheiden zu müssen. Es ist also auch im Schweizer Interesse, eine normenbasierte Ordnung und depolarisierte Politik zu fördern. Diese regionale und letztlich gesamteuropäische Herausforderung, die über die Ukraine, Belarus und Moldawien hinausgeht, gilt es auch aus Schweizer Sicht zu erkennen.

- 1 Im Südkaukasus befinden sich Georgien, Armenien und Aserbaidschan in einer ähnlichen politischen Lage wie die «Zwischenländer» in Osteuropa. Sie stehen aber weniger im Fokus europäischer Sicherheitsdebatten aus geographischen (Armenien z.B. grenzt weder an Russland noch die EU) und kulturell-geschichtlichen Gründen (keine slawischen oder romanischen Sprachen). Für diesem Kapitel entsprechende Ausführungen zum Südkaukasus siehe Cécile Druet / Anna Hess, «Das Engagement der Schweiz im Südkaukasus: Friedensförderung während des OSZE-Vorsitzes und darüber hinaus», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2014), S. 63–88.
- 2 Benno Zogg, «Belarus zwischen Ost und West», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 231 (2018).

Das derzeitige Schweizer Verhältnis zu und das Engagement in den drei Ländern Osteuropas ist sehr unterschiedlich. Mit dem autokratischen Belarus verfolgt die Schweiz eher distanzierte Beziehungen, die sich aber in den letzten Jahren beispielsweise durch politische Dialoge und Parlamentarierbesuche intensiviert haben. In Moldawien, Europas «Armenhaus», ist die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit als einer der grössten Partner tätig und wagt sich vorsichtig Richtung Themen, die indirekt den Konflikt um Transnistrien betreffen, dem mit russischer Unterstützung de facto unabhängigen Gebiet im Osten Moldawiens. Die Ukraine hat sich zu einem Schwerpunkt einer breiten Palette schweizerischen Engagements entwickelt in den Bereichen Friedensförderung, humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und politischer Dialog, auch im Zusammenhang mit dem Schweizer Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahr 2014.

**Es ist im Schweizer Interesse, eine normenbasierte Ordnung und depolarisierte Politik zu fördern.**

Dieses Kapitel verortet die drei Länder in der Region und zeigt individuelle aussen- und innenpolitische Charakteristiken und Herausforderungen auf. Daran schliesst eine Betrachtung des Schweizer Engagements nach der Zeitenwende 2014 an, die insbesondere untersucht, was die Schweiz mit der Region verbindet, in welchen Bereichen die Schweiz aktiv ist und wie sich die Schweizer Beiträge zu den drängendsten regionalen Herausforderungen verhalten. Es folgen ein Ausblick und Empfehlungen für weiteres Engagement.

## 1 «ZWISCHENLÄNDER» UND GEOPOLITIK

Die neue geopolitische Rivalität zwischen Russland und Westen besteht nicht erst seit 2014 (oder dem Georgienkrieg 2008), sondern ist das Resultat gradueller Entfremdung. Die Ausdehnung der NATO und EU im ehemaligen Ostblock hatte lange Zeit wenig geopolitische Spannungen verursacht, sondern geschah im Rahmen etablierter Konsultation mit Russland, beispielsweise durch die G8 oder die NATO-Russland-Grundakte, und damit im Einklang mit dem OSZE-Prinzip der gegenseitigen Berücksichtigung von Sicherheitsinteressen. Die Entwicklungen

Mitte der Nullerjahre brachten jedoch Farbrevolutionen<sup>3</sup> in mehreren Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Die sich abzeichnende Westanlehnung von Ländern in seiner behaupteten Einflussosphäre versucht Russland notfalls mit Gewalt zu verhindern.

Osteuropas ist Hauptschauplatz dieses Tauziehens. Geopolitik dominiert oft die Debatte über die drei Länder. Die ehemaligen Sowjetrepubliken sind die einzigen Länder Osteuropas, die geographisch zwischen der NATO/EU und Russland liegen. Sie sind Russland en-

### **Dem Westen und Russland ist es nicht gelungen, eine inklusive Sicherheitsarchitektur in Europa zu errichten.**

ger verbunden: Der Anteil Russlands am Aussenhandel ist höher als in allen anderen Ländern Europas<sup>4</sup> und die Rolle der russischen Sprache ist stärker, in Belarus gar als Mehrheits-sprache. Russische Medien haben starke Verbreitung und grossen Ein-

fluss. Seit 2014 sind die drei Länder im Vergleich mit dem ehemaligen Ostblock stark von Rezession und Währungsabwertung betroffen, was – neben den direkten Konfliktfolgen für die Ukraine – der Abhängigkeit von der kriselnden russischen Wirtschaft geschuldet ist.<sup>5</sup>

Die drei Länder sind unterschiedlich mit den beiden Seiten assoziiert. Alle sind Mitglieder der heterogenen *Eastern Partnership* (EaP) der EU, der 2009 initiierten EU-Regionalpolitik für Osteuropa und den Südkaukasus. Diese sieht politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration vor, aber implizit keine Mitgliedschaft. Moldawien und die Ukraine haben nach innenpolitischen Auseinandersetzungen Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet, die eine vertiefte und umfassende Freihandelszone umfassen.<sup>6</sup> Beide Länder suchen offiziell eine verstärkte Zusammenarbeit mit der NATO, die Ukraine gar die Mitgliedschaft. Belarus hingegen ist Gründungsmitglied zweier russisch do-

3 In sogenannten Farbrevolutionen zwangen meist junge, gut organisierte Demonstrierende (fast) gewaltfrei Langzeitregenten zum Rücktritt; in der ehemaligen Sowjetunion geschah dies in Georgien (2003), der Ukraine (2004) und in Kirgistan (2005). Russland hält diese für vom Westen inszeniert und damit für das Resultat illegitimer äusserer Einmischung.

4 Aasim Husain / Anna Ilyina / Li Zeng, «Europe's connections», in: *IMF Blog*, 1.8.2014.

5 Aleksandr V. Gevorkyan, *Transition Economies: Transformation, Development, and Society in Eastern Europe and the Former Soviet Union* (London/New York: Routledge, 2018), S. 207.

6 European Union External Action Service, *European Neighbourhood Policy*, 21.12.2016.

minierter Pendanten zu NATO und EU: der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (CSTO) und der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAEU). Bei letzterer hat Moldawien seit Mai 2018 Beobachterstatus inne. Volle Assoziation mit der EU ist mit einer Mitgliedschaft der EAEU bislang unvereinbar.<sup>7</sup>

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist es dem Westen und Russland somit nicht gelungen, eine inklusive Sicherheitsarchitektur in Europa zu errichten.<sup>8</sup> Die Zwischenländer sind nun die geopolitischen Brennpunkte, wo der normative Gestaltungswille westlicher Organisationen auf den russischen Anspruch einer exklusiven Einflusszone trifft. Die Ukraine als Dreh- und Angelpunkt osteuropäischer Sicherheit ist damit auch Schauplatz von Disputen, die nicht nur um der Ukraine willen, sondern auch repräsentativ um die Gestaltung der gesamteuropäischen Sicherheitsordnung gefochten werden. Dieser Streit wird zunehmend im Widerspruch zum Geist der Helsinki-Schlussakte von 1975 oder der Charta von Paris 1990 ausgetragen, beispielsweise indem Russland Grenzen neu zieht und bewaffnete Konflikte anheizt, die Zwischenländer zu einer Politik als neutrale Puffer gedrängt werden oder die NATO Mitgliedschaft und die EU und EAEU sich gegenseitig ausschliessende Assoziierung in Aussicht stellen. Das Tauziehen wird weitgehend als Nullsummenspiel wahrgenommen, in dem mögliche dritte Wege oder interne Nuancen in den Ländern wenig Beachtung finden. Solche Zwischenlösungen, die Neutralität oder Anbindung an Institutionen beider Seiten umfassen könnten, wären in den drei Ländern eigentlich beliebt – zwischen 38 Prozent (Ukraine) und 48 Prozent (Moldawien) befragter Bürger\*innen bevorzugt gemäss einer Umfrage Ende 2017 Neutralität gegenüber Anbindung an eine Seite.<sup>9</sup> Präferenzen für

7 Das EAEU-Mitglied Armenien fand in einem abgeschwächten EU-Partnerschaftsabkommen einen Mittelweg; Benyamin Poghosyan, *Armenia's Tricky EU-Russia Balancing Act*, 5.4.2018.

8 Christian Nünlist / Juhana Aunesluoma / Benno Zogg, *The Road to the Charter of Paris: Historical Narratives and Lessons for OSCE Today* (Wien: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2017), S. 4; siehe auch William H. Hill, *No Place for Russia: European Security Institutions since 1989* (New York: Columbia University Press, 2018).

9 Zudem bevorzugt zwischen 27% (Ukraine) und 46% (Belarus) der Befragten gleichmässige Beziehungen zu EU und EAEU, und zwischen 22% (Ukraine) und 38% (Belarus) gleichmässige Beziehungen zu NATO und CSTO; siehe Samuel Charap / Jeremy Shapiro / Alyssa Demus, *Rethinking the Regional Order for post-Soviet Europe and Eurasia* (Washington, DC: RAND, 2018), S. 23–27.

verschiedene Arrangements divergieren innerhalb der jeweiligen Länder aber regional stark.

Lokale und geopolitische Problemfelder stehen letztlich im Wechselspiel: Es ist kaum eine Lösung der Konflikte im Donbass oder Transnistrien möglich, ohne dass gleichzeitig die Fragen nach Prinzipien und der Struktur europäischer Sicherheit geklärt werden. Gleichzeitig werden jede Annäherung und der Aufbau von Vertrauen zwischen dem Westen und Russland erschwert, solange blutige Konflikte angeheizt und die Stabilität der betroffenen Zwischenländer aufs Spiel gesetzt werden.

## 2 INNENPOLITISCHE TRIEBKRÄFTE

Die Frage der politischen Ausrichtung der Zwischenländer stellt sich grundsätzlich seit deren Unabhängigkeit von der Sowjetunion. Dies umfasst sowohl den allgemeinen Charakter der Aussenpolitik wie die Zuwendung an grössere Machtblöcke. Einerseits sind die Länder geopolitischen Kräften ausgesetzt, andererseits ermöglicht ein solches Tauziehen, ähnlich wie im Kalten Krieg, pragmatisches Taktieren, um die Unabhängigkeit zu wahren und sich Loyalität honorieren zu lassen. Die drei Länder sind für beide Aspekte beste Beispiele. Dies reflektiert auch die verschiedenen Identitäten und die Interessen innerhalb der jeweiligen Länder.

Die drei Länder sind die akademisch am wenigsten studierten Länder Europas.<sup>10</sup> In der Transition – oder besser «Transformation», da kaum von klaren Zielzuständen gesprochen werden kann – vom sozialistischen Modell zur liberalen Marktwirtschaft sind sie wenig fortgeschritten. Sie zählen beispielsweise zu denjenigen Ländern des ehemaligen Ostblocks mit den tiefsten Anteilen des Privatsektors am BIP<sup>11</sup> und niedrigster Veränderung von Gouvernanz und Unternehmensstrukturen<sup>12</sup>. Eine klare Differenzierung der drei Staaten tut not in Bezug auf

10 Zwischen 2012 und 2016 in Web of Science Core Collection, der vollständigsten Datenbank akademischer Studien, gemäss Anton Oleinik, *Building Ukraine from Within: A Sociological, Institutional, and Economic Analysis of a Nation-State in the Making* (Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2018), S.22f.

11 Gevorkyan, *Transition Economies*, S.155.

12 Ebd., S.145.

die aussenpolitische Orientierung und den inneren Aufbau und Herausforderungen, auch um den rein geopolitischen Blick von aussen zu überwinden.

#### DIE DREI «ZWISCHENLÄNDER» OSTEUROPAS IM VERGLEICH

	Ukraine	Moldawien	Belarus
Bevölkerungszahl (Mio., Regierungsangaben 2018)	42.3	3.6	9.5
Jährliches BIP pro Kopf (kaufkraftbereinigt, IMF 2017)	8656	5657	18'616
Anteil der EU / Russlands am Aussenhandel (2016) <sup>13</sup>	41% / 12%	55% / 13%	21% / 51%
Anzahl russische Truppen auf Territorium <sup>14</sup>	Krim: 28'000 Krim, Ostukraine: 3000*	Transnistrien: 1500	Zwei geleaste Militärbasen: 1500 <sup>15</sup>

\* Schätzung

### 2.1 UKRAINE

Die Ukraine hatte sich zu Beginn ihrer Unabhängigkeit der Neutralität verschrieben, dies nach wenigen Jahren abgelegt und sich schon vor der Orangen Revolution 2004 tendenziell nach Westen orientiert. In Viktor Janukowitschs Regierungszeit (2010–2014) fiel das Tauziehen zwischen Assoziierung mit der EU und dem russischen Gegenangebot, das er letztlich wählte (ohne sich jedoch der EAEU anschliessen zu wollen). Gleichzeitig unternahm die Ukraine Schritte, um die Energieabhängigkeit von Russland zu reduzieren, beispielsweise durch den Beitritt zur EU-Energiegemeinschaft im Jahr 2011.<sup>16</sup> Die Ausrichtung der Ukraine vor 2014 war entsprechend unstat.<sup>17</sup> Die Meinungen in der Bevölkerung

13 Laurence Norman / James Marson, «EU Reaches Out to Its Eastern Neighbors, But With Caution This Time», in: *Wall Street Journal*, 24.11.2017.

14 IISS, «Chapter Five: Russia and Eurasia», in: *Military Balance* (2018), S. 169–218.

15 «Russian Military Bases Abroad: How Many and Where?», in: *Sputniknews*, 19.12.2015.

16 Kamil Calus et al, «Interdependence of Eastern Partnership Countries with the EU and Russia: Three Case Studies», in: *EU-STRAT Working Paper Series* Nr. 10 (2018), S. 48f.

17 Oleksandr Chalyi, «Approaches to Resolving the Conflict over the States in Between», in: Samuel Charap / Alyssa Demus / Jeremy Shapiro (Hrsg.), *Getting Out from «In-between»* (Washington, DC: RAND, 2018), S. 35f.

zur Annäherung an den Westen oder Russland sind gespalten. Der Osten und Süden des Landes, wo die Dichte an Russischsprechenden höher ist, sind tendenziell russlandfreundlicher. Ideologische und sprachliche Trennlinien sind aber nicht klar ziehbar und überlappen nur teilweise.

Im Zuge der Privatisierungen und Liberalisierungen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich in der Ukraine ähnlich wie in Russland eine Oligarchie entwickelt, die grossen Einfluss in Medien, Wirtschaft und Politik ausübt. Trotz gewisser Fortschritte in den letzten Jahren bleiben die Korruption und Rechtsunsicherheit hoch. Die nötigen Institutionen bestehen, werden aber in ihrer Funktion behindert.<sup>18</sup> Die EU hat sich mit dem derzeitigen Stand der Reformen unzufrieden gezeigt, setzt ihre Unterstützung und Zusammenarbeit aber fort. Seit 2017 profitieren Ukrainer\*innen von visumfreier Einreise in den Schengen-Raum und damit auch in die Schweiz.

Das Geschäftsklima in der Ukraine ist zwar verbessert worden,<sup>19</sup> doch wirtschaftlich blieb die Ukraine hinter den westlich orientierten Ländern des ehemaligen Ostblocks zurück. Im Zuge der Ereignisse

**Der Konflikt dient den Machstrukturen in Kiew auch zur Ablenkung von Korruption und Stagnation und sichern Unterstützung durch den Westen.**

seit 2014 hat die Armut zugenommen. Die staatliche Gesundheitsversorgung ist vielerorts mangelhaft und nur formell kostenlos. Die Regierung und Präsident Petro Poroschenko, selbst Oligarch, sind seit Jahren höchst unbeliebt,<sup>20</sup> zudem fühlt sich die Bevölkerung machtlos gegenüber der Politik und Elite.<sup>21</sup>

Auch die Maidan-Proteste von 2013/14 gegen die Vorgängerregierung müssen in diesem Zusammenhang gesehen werden. Der Fokus externer Beobachtender auf das Tauziehen zwischen Assoziation mit EU oder Russland übersah, dass Hauptmotive der Protestierenden auch Unzu-

18 «Politics surpasses satire in Ukraine», in: *The Economist*, 4.8.2018.

19 Oleh Havrylyshyn, *The Political Economy of Independent Ukraine: Slow Starts, False Starts, and a Last Chance?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017), S. 168.

20 Oleg Sukhov / Oksana Grytsenko, «Poroshenko Unpopular Yet May Be Unbeatable in 2019», in: *Kyivpost*, 23.6.2017.

21 «Religious Belief and National Belonging in Central and Eastern Europe», in: *Pew Forum*, 10.5.2017.



friedenheit über die Willkür, den Charakter und die Gewaltanwendung des Regimes und der entfremdeten Machtelite waren.<sup>22</sup>

Die Ereignisse seit 2014 verursachten bei der Bevölkerung grosses Leid. 10'000 Menschen verloren ihr Leben, 1,6 Millionen Menschen wurden vertrieben und die Ernährungssicherheit von 1,2 Millionen Ukrainer\*innen ist unzureichend.<sup>23</sup> Der Konflikt spaltete Familien physisch und ideologisch und führte zu wirtschaftlichen Problemen wie hoher Arbeitslosigkeit und Kaufkraftverlust.<sup>24</sup> In diesem Krieg scheint derzeit keine Konfliktpartei das Wohl der betroffenen Bevölkerung zu priorisieren. Missachtungen von Waffenruhen sind an der Tagesordnung. Die separatistischen «Volksrepubliken» in Lugansk und Donetsk haben sich zu korrupten, von organisierter Kriminalität geprägten Kriegsfürstentümern von Moskaus Gnaden entwickelt.<sup>25</sup> Der anhaltende bewaffnete Konflikt verschärft die strukturellen Probleme der Ukraine. Zugleich stärkt er das ukrainische Nationalbewusstsein und die schwierige Abgrenzung von Russland, das den «kleinen Bruder» Ukraine, die ukrainische Bevölkerung und die ukrainische Sprache kaum als eigenständig wahrnimmt. Der Konflikt und seine propagandistische Ausschlichtung dienen letztlich den etablierten Machstrukturen in Kiew auch zur Ablenkung von Korruption und der wirtschaftlichen Stagnation und sichern langfristige Unterstützung durch den Westen.

## 2.2 MOLDAWIEN

Ein kurzer Krieg 1992 in Ostmoldawien endete in einem bis heute anhaltenden Patt mit einem de facto unabhängigen Transnistrien. Die dortige russischsprachige Minderheit, ebenso wie die türkischsprachige Minderheit im süd moldawischen Gebiet Gagausien, widersetzte sich dem pro-europäischen und pro-rumänischen Kurs des Rumänisch sprechenden Moldawiens. Die Spaltung beeinträchtigt die Entwicklung des Landes. Besonders in Transnistrien ist der Anteil der Schattenwirt-

22 Oleinik, *Building Ukraine from Within*, S. 159ff.

23 UN, *UN calls for 'new political energy' to end the conflict in eastern Ukraine*, 29.5.2018.

24 Calus et al, *Interdependence*, S. 40–44.

25 Vladimir Socor, «Change at the Top Exposes the Politics of Donetsk-Luhansk 'People's Republics' (Part Two)», in: *Eurasia Daily Monitor* 15, Nr.127 (2018).

schaft, organisierter Kriminalität und Korruption beträchtlich. Das politische System aber ist stabil und hat Machtwechsel ermöglicht. Russische Truppen sind als Erbe der Sowjetunion bis heute in Transnistrien stationiert und hatten im Krieg 1992 eingegriffen. Russland unterstützt das abtrünnige Gebiet unter anderem durch kostenlose Gasversorgung.<sup>26</sup> Im Vergleich zu anderen festgefahrenen Konflikten in der ehemaligen Sowjetunion sind Kontakte und Handel über die Grenzen hinweg jedoch rege. Die derzeitige Krise der transnistrischen Wirtschaft und die nachlassende Bereitschaft Russlands, das Gebiet zu subventionieren, eröffnen seit 2016 Raum für eine Annäherung mit Moldawien.<sup>27</sup> Entsprechend konnten Ende 2017 verschiedene Vereinbarungen zwischen Moldawien und Transnistrien erzielt werden.<sup>28</sup>

In Moldawien, das gemäss Verfassung neutral ist, sind Bevölkerung und Regierung gespalten zwischen Annäherung an die EU und die EAEU. Die Hälfte der Moldawier\*innen sieht einen Konflikt zwischen traditionellen und westlichen Werten; die Sowjet-Nostalgie ist im Gegenzug sehr stark.<sup>29</sup> Streit und Proteste drehen sich aber auch um die Verteidigung von Demokratie und Rechtsstaat gegenüber Autoritarismus und Klientelismus. Die Differenzen um Kultur und Sprache sowie um die Ausrichtung nach Westen oder Russland – aber wie im ukrainischen Fall ohne klare Trennlinien – werden zunehmend zu einer Zerreissprobe.

Moldawien ist das mit Abstand ärmste Land Europas. Seine Wirtschaft ist von der Landwirtschaft dominiert.<sup>30</sup> Die Rücküberweisungen von im Ausland arbeitenden Staatsangehörigen belaufen sich auf rund ein Viertel der Wirtschaftsleistung.<sup>31</sup> Das politische System ist sehr volatil. Regelmässige Proteste gegen korrupte Regierungen, Misstrauensvoten im Parlament, der beispiellose Raub aus drei Banken zu-

26 James J. Coyle, *Russia's Border Wars and Frozen Conflicts* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018), S. 163f.

27 Telefongespräch mit OSZE-Mitarbeiter, Wien, 3.8.2018.

28 William H. Hill, «Current Trends in Transdnistria: Breathing New Life into the Settlement Process», in: *OSCE Yearbook* (2017), S. 143–154, siehe S. 153.

29 Pew Forum, *Religious Belief and National Belonging*.

30 Coyle, *Russia's Border Wars*, S. 153.

31 «Donor Assistance to the Republic of Moldova», in: *Developmentaid* (2016), S. 16.

lasten der Zentralbank im Umfang von bis zu 15 Prozent des BIP im Jahr 2014<sup>32</sup>, ein Ringen zwischen pro-europäischen und pro-russischen Kräften im Parlament und innerhalb der Regierung prägten die letzten zehn Jahre. Die EU knüpft ihre Unterstützung derzeit trotz offiziellem Westkurs des Kabinetts an strenge Konditionalitäten und hält Beiträge zurück aus Unzufriedenheit über Korruption.<sup>33</sup> Die Ost-West-Ausrichtungen der politischen Kräfte sind oft nur eine Farce, mit der korrupte Politiker\*innen um Wählerstimmen und Unterstützung aus dem Ausland buhlen und die sie opportunistisch wechseln. Moldawien gilt als «gekaperter Staat», in dem Korruption und besonders der Einfluss des Oligarchen Vladimir Plahotniuc dominieren.<sup>34</sup> In ähnlicher Manier ist Transnistriens Wirtschaft zu einem grossen Teil vom ominösen Sheriff-Konzern dominiert.<sup>35</sup> Die moldawische Justiz ist politisiert und korrumpiert. Daraus folgen Lethargie und Perspektivlosigkeit, die das Land lähmen und die Emigration antreiben.<sup>36</sup>

### 2.3 BELARUS

Belarus ist in vielen Belangen der Aussenseiter unter den drei betrachteten Zwischenländern. Als einziges der sechs Länder der EaP leidet Belarus nicht unter einem Territorialkonflikt, was neben geographischen und kulturellen Faktoren auch dem geschickten Taktieren des Regimes zugeschrieben wird. Als Russlands engster Verbündeter ist es Mitglied aller russisch dominierten multilateralen Institutionen. Es ist mit Russland kulturell eng und in einem unscharf definierten «Einheitsstaat» verbunden, der beispielsweise militärische Integration und Personenfreizügigkeit umfasst. Wichtige Stütze und Devisenbringer sind russische Energiesubventionen, die sich Belarus aber vom Pragmatiker

32 Ivana Kottasova, «How to steal \$1 billion in three days», in: *CNN Money*, 7.5.2015.

33 Mihai Popsoi, «High-Level Corruption Threatens Moldova's European Aspirations», in: *Eurasia Daily Monitor* 15, Nr. 54 (2018).

34 Vladimir Socor, *Moldova: Geopolitics of an Internally Captured State (Jamestown Talk)*, 27.3.2017.

35 Kamil Calus, «An aided economy: The characteristics of the Transnistrian economic model», in: *OSW Commentary*, 16.5.2013.

36 Telefoninterview mit Mitarbeiter des Hilfswerks Christliche Ostmission, 7.8.2018.

Wladimir Putin angesichts Russlands eigener Wirtschaftsprobleme nur mit zunehmender Mühe sichern kann.<sup>37</sup>

2014 brachte auch für Belarus eine Zeitenwende und es verstärkte Versuche, sich von Russland abzugrenzen. Die Regierung versucht, die belarussische Sprache gegenüber der russischen Mehrheitsprache zu fördern und stärkt inländische Medien gegenüber der Dominanz russischer Medienunternehmen. Regelmässige Streitpunkte mit Russland sind die Preise für Energielieferungen; die Einführung begrenzter Visafreiheit für westliche Staatsangehörige; die belarussische Nichtanerkennung von Südossetien, Abchasien und der Krimannexion; sowie

**Belarus ist bemüht, sich als neutrale Plattform zu positionieren und Dienste zur Konfliktlösung in der Ukraine anzubieten.**

Versuche der Westannäherung im Rahmen der EaP und Dialogforen. Belarus hat seine Beziehungen mit der Ukraine aufrechterhalten und ist seit 2014 bestrebt, nicht von Russland in einen Konflikt verwickelt zu werden oder kostspielige

Gegensanktionen mittragen zu müssen.<sup>38</sup> Belarus ist bemüht, sich als neutrale Plattform zu positionieren und Dienste zur Konfliktlösung in der Ukraine anzubieten, was 2014 in den beiden Minsk-Abkommen zum Ukraine-Konflikt mündete. Auslöser der neuen belarussischen Dynamik war auch die Aufhebung aller westlichen Sanktionen im Jahr 2016, die auch die Schweiz vornahm. Als autokratisches Land mit notorisch schlechtem Ruf ringt Belarus um solche positiven Nachrichten.<sup>39</sup>

Die belarussische Wirtschaft ist seit der Unabhängigkeit stabil gewachsen mit zwischenzeitlichen Phasen der Stagnation, zuletzt seit 2014 im Zuge der russischen Wirtschaftskrise. Verschiedene Faktoren stehen einer engeren Zusammenarbeit mit und Investitionen aus dem Westen im Weg: Die belarussische Wirtschaft ist schwerfällig und zu 70 Prozent vom Staat kontrolliert, Demokratie ist eine Farce und Menschenrechte wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit werden verletzt. Die autoritäre, bürokratische Staatsstruktur erschwert Innovation und Fle-

37 Zogg, *Belarus zwischen Ost und West*.

38 Alexander Lanoszka, «The Belarus Factor in European Security», in: *Parameters* 47, Nr. 4 (2018), S. 75–84.

39 Telefongespräch mit EDA-Mitarbeiter, 17.8.2018.

xibilität.<sup>40</sup> Das Regime von Präsident Alexander Lukaschenko bewahrte aber auch einige sowjetische Tugenden, die von der Bevölkerung geschätzt werden und zu Stabilität beitragen: Bildung und Gesundheitsversorgung sind kostenlos und funktional, die Arbeitslosigkeit ist gering, die Infrastruktur in gutem Zustand, extreme Wirtschaftskrisen und die Herausbildung einer Oligarchie wurden vermieden. Staatliche Beamt\*innen gelten als relativ kompetent und weniger korrupt als in Russland oder der Ukraine. Dies stellen verstärkt seit 2014 auch westliche Beobachtende fest, deren Blick lange politisiert war.<sup>41</sup> Das belarussische System wäre deshalb reformfähig, ist aber nicht reformfreudig.<sup>42</sup>

### 3 DAS ENGAGEMENT DER SCHWEIZ

#### 3.1 WAS VERBINDET DIE SCHWEIZ UND DIE REGION?

Die direkte Betroffenheit der Schweiz mit den Herausforderungen in Osteuropa ergibt sich nicht durch die Gefahr eines russischen Einmarsches oder ukrainischer Flüchtenden an Schweizer Grenzen (die Schweiz ist nicht Zielland der beträchtlichen Auswanderung aus Osteuropa). Die Schweiz ist aber direkt von den neuen Disputen betroffen, da diese Fragen nach der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur stellen. Nur eine regelbasierte Ordnung wahrt die Interessen und Unabhängigkeit auch kleiner Staaten und verhindert Konfrontationen und den Zwang, sich in Bündnissen Sicherheitsgarantien zu verschaffen. Somit hat die Schweiz ein Interesse daran, dass sich die Länder Osteuropas nicht für die eine oder andere Seite entscheiden müssen. Die Schweiz hat früh erkannt, dass die Ukraine Krise auch eine Krise europäischer Ordnung ist und nur im Wechselspiel und durch Einbindung Russlands gelöst werden kann.<sup>43</sup> Gemäss ihrer aktuellen Aussenpolitischen Stra-

40 Telefoninterview mit Mitarbeiter des Hilfswerks Christliche Ostmission, 7.8.2018.

41 Grigory Ioffe, «Two «Non-Russias»: Comparing Ukraine and Belarus», in: *Russia in Global Affairs* 16, Nr. 2 (2018), S. 77–93.

42 Zogg, *Belarus zwischen Ost und West*.

43 Sowohl vor wie anfangs der Ukraine Krise, siehe DEZA, *Swiss Cooperation Strategy Ukraine 2011–2014*, 1.2011, S.8; und Didier Burkhalter, *Implications of the crisis in and around Ukraine for European security at large*, Rede am NATO-Gipfel in Wales, 5.9.2014.

ategie will die Schweiz entsprechend den Dialog der OSZE-Staaten zur zukünftigen europäischen Sicherheit fördern.<sup>44</sup>

Neben diesen normativen Fragen hat die Schweiz auch ein Interesse an Wohlstand und Handel in Europa und damit an der Förderung der drei wirtschaftsschwachen Länder. Die Entwicklung und Stabilität dieses Wirtschaftsraums von über 50 Millionen Menschen ist deshalb im Sinne der Schweiz. Auch Belarus, Mitglied der sich vertiefenden Eurasischen Wirtschaftsunion (EAEU), ist für wirtschaftliche Zusammenarbeit attraktiv, wie der Ausbau der bestehenden Produktion des Schienenfahrzeugbauers Stadler zeigt.<sup>45</sup> Die wachsende Assoziierung der Ukraine mit der EU könnte für die Schweiz aus europapolitischer Sicht interessant sein zu verfolgen. Beispielsweise setzt die Ukraine mit der EU den freien Verkehr von Dienstleistungen um, der mit der Schweiz nicht besteht.<sup>46</sup> Der Energietransit und die mögliche Brückenfunktion zwischen Ost und West und zwischen europäischen und eurasischen Institutionen machen die Region bedeutsam. Eine solche Rolle erfordert aber eine Stabilisierung politischer Institutionen und Transitionsfortschritte in den Bereichen Menschenrechte, Rechtssicherheit, Wirtschaftsentwicklung und multiethnisches Zusammenleben.

Neben der direkten Betroffenheit und dem Nutzen, den sie aus einem Engagement in der Region ziehen kann, ist die Schweiz äusserst geeignet, sich einzubringen. In den betroffenen Ländern geniesst sie eine gute Reputation als wirtschaftlich erfolgreicher und politisch stabiler Akteur. Durch ihre langfristig orientierte Aussenpolitik hat sie schon vor 2014 in vielen Ländern der ehemaligen Sowjetunion gute Kontakte geknüpft, auch durch langjährige Vermittlungstätigkeit und Entwicklungszusammenarbeit.<sup>47</sup> Sie folgt damit dem Prinzip der Universalität – flächendeckender, ideologiefreier Aussenpolitik –, die sich auch in der Mitteposition der Sanktionspolitik gegenüber Russland geäussert hat.

44 *Aussenpolitische Strategie 2016–2019: Bericht des Bundesrates über die Schwerpunkte der Legislatur*, 17.2.2016, S. 25.

45 Thomas Griesser Kym, «Stadler liefern Züge nach Wales und baut in Weissrussland aus», in: *Tagblatt*, 8.6.2018.

46 René Schwok / Cenni Naj, «Switzerland's Bilateral Approach to European Integration. A Model for Ukraine?», in: Sieglinde Gstöhl (Hrsg.), *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective* (London: Routledge, 2016), S. 125–146.

47 Druey/Hess, *Engagement der Schweiz im Südkaukasus*, S. 67ff.

Die Schweiz hat idealerweise einen nuancierten Blick auf die Region. Im Westen folgt man oft der Auffassung, die Länder seien mehr Objekt als Subjekt auf der geopolitischen Ebene. Der Westen begeht damit einen ähnlichen Fehler wie Russland, das die «kleinen Brüder» Ukraine oder Belarus kaum als eigenständig wahrnimmt. Gerade weil die Schweiz keine geopolitische Agenda hat und keinen Bündnissen angehört, kann sie die Ukraine, Moldawien und Belarus als Akteure wahrnehmen, die nicht nur «Zwischenland» sind und der geopolitischen Ost-West-Logik folgen.

Einer Region, die in ihrer Geschichte von Grossreichen geprägt war, zeigt die Schweiz, dass Kleinstaatlichkeit Erfolg und Stabilität bringen kann. Belarus kann auf eine Schweiz blicken, deren Rolle als Vermittler und deren Guten Dienste ihr Ansehen und ihre Unabhängigkeit gestärkt haben. Belarus ist klar im russischen Lager verortet, die Schweiz klar im Westen, doch beide nutzen ihre aussenpolitische Flexibilität und loten graduell ihre Grenzen aus, die Schweiz besonders in der Europapolitik. Belarus experimentiert zunehmend mit «situativer Neutralität» zur Stärkung seiner Unabhängigkeit gegenüber Moskau, kämpft dabei aber mit Glaubwürdigkeitsproblemen. Für das gemäss Verfassung neutrale Moldawien zeigt die Fallstudie Schweiz, wie Neutralität innenpolitisch verankert und aussenpolitisch anerkannt ist. Dass Neutralität ein Vorteil für Moldawien darstellen könnte, ist einer der wenigen Grundsätze, bei welchem sich die zwei grossen politischen Lager einig sind.<sup>48</sup>

**Belarus experimentiert mit «situativer Neutralität» zur Stärkung seiner Unabhängigkeit, kämpft aber mit Glaubwürdigkeitsproblemen.**

Die Schweiz ist nicht einfach Erfolgsmodell, sondern blickt selbst auf eine Geschichte von Spannungslinien und zentrifugaler Kräfte zurück, beispielsweise während der beiden Weltkriege. Sie zeigt die permanente Herausforderung, ein erfolgreiches föderales Modell unter Berücksichtigung von Minderheiten und von mehrdimensionalen Identitäten sicherzustellen. Ähnlich den Zwischenländern hat sich die Schweiz gegenüber multilateralen Integrationsprojekten skeptisch ge-

48 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeitenden, Bern, 23.8.2018.

zeigt. Sie versinnbildlicht damit die Schwierigkeit wie auch die Machbarkeit – wenngleich in einer geopolitisch inzwischen weniger geladenen Region –, gute Beziehungen zu verschiedenen Seiten zu unterhalten, ohne sich kulturell und politisch zu spalten. Schweizer Pragmatismus und gemässigtetes Taktieren, wenngleich oft zum Preis moralischer Kompromisse und Vorwürfen von «Rosinenpicken», liegt den drei betrachteten Ländern vermutlich durchaus nahe.

### 3.2 ENGAGEMENT IN BELARUS UND MOLDAWIEN SEIT 2014

Der Bund fördert seit 1990 Länder des ehemaligen Ostblocks beim Übergang zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen unter der 30 Jahre nach Ende der Sowjetunion anachronistisch klingenden «Transitionszusammenarbeit». Seit 2015 wird das Budget für Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und die Ostzusammenarbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) jährlich gekürzt.<sup>49</sup> Die Aufwendungen für die Ukraine und Moldawien sind aber seit der Zeitenwende 2014 erhöht worden und sehen Vierjahresbudgets von 99 Millionen Franken (Ukraine, 2015–2018)<sup>50</sup> und 46.9 Millionen Franken (Moldawien, 2018–2021)<sup>51</sup> vor. Das Ukrainebudget steht damit (in absoluten Zahlen, nicht pro Einwohner\*in) in ähnlichen Dimensionen wie für Schwerpunktländer im globalen Süden oder in Europa wie Kosovo oder Bosnien-Herzegowina.<sup>52</sup> Die Länderstrategien beurteilen die Lage und Herausforderungen in den Ländern sachlich und ehrlich. Die Schweiz sucht nachhaltige Projekte gemäss lokalen Bedürfnissen und zeigt keine Scheu, Schwierigkeiten anzusprechen und Programme entsprechend anzupassen. Neben dem Bund sind eine Vielzahl von Schweizer Hilfswerken und Stiftungen in der Region aktiv; einige bereits seit Sowjetzeiten, was Ausdruck einer gewissen Verbundenheit mit der Region ist.

Das Engagement mit Belarus, dem am wenigsten demokratischen, aber gleichzeitig stabilsten der drei Länder, ist überschaubar.

49 DEZA, *Ausgaben DEZA*, 31.5.2018.

50 DEZA, *Cooperation strategy Ukraine*, S.24.

51 DEZA, *Swiss Cooperation Strategy Republic of Moldova 2018–2021*, S.19.

52 DEZA/SECO, *Internationale Zusammenarbeit der Schweiz: Jahresbericht 2016*, S.12f.



Formell humanitäre Hilfe, de facto technische Kooperation, umfasste bis 2010 vor allem Hilfe für Opfer der Tschernobyl-Reaktorkatastrophe sowie Zusammenarbeit mit Bevölkerungsschutzdiensten.<sup>53</sup> Da die Schweiz in Minsk seit 2007 nur ein Botschaftsbüro unterhält, bestehen die bilateralen Beziehungen auf sehr kleiner Flamme, die der neuen Dynamik im Land kaum gerecht werden. Die Gründung einer Parlamentarischen Freundschaftsgruppe im Dezember 2017 und ein anschliessender Parlamentarierbesuch sind erste Schritte zur Intensivierung der Beziehungen.<sup>54</sup>

In Moldawien ist die Schweiz mit einem Kooperationsbüro vertreten und derzeit viertgrösster bilateraler Geldgeber.<sup>55</sup> Die Schweiz betreibt seit mehr als 15 Jahren Entwicklungszusammenarbeit besonders im Bereich Gesundheit, wo Bedarf und eine Lücke im ansonsten dichten Geldgebernetz verortet werden kann.<sup>56</sup> In dieser Sparte übernimmt die Schweiz die internationale Geldgeberkoordination, um die Kohärenz der Entwicklungsbemühungen zu fördern. Trotz Erfolgen in den Schweizer Nischen wurde festgestellt, dass die Ausweitung lokal erfolgreicher Projekte durch die Regierung mangelhaft ist. Entsprechend fehlende Kapazität und/oder fehlender Wille verhindern Fortschritte im ganzen Land. Die Schweizer Länderstrategien und ihre Evaluation bemängeln dies unverhohlen.<sup>57</sup>

In Anbetracht dessen bündelt die neue DEZA-Strategie die Aktivitäten in einer lokalen Gouvernanz-Dimension, fördert fiskale Dezentralisierung und – wie auch die EU im Rahmen der EaP<sup>58</sup> – die Transparenz öffentlicher Finanzen. Die neuen Schwerpunkte in Moldawien sollen die soziale Kohäsion und Migrationsursachen angehen, beispielsweise durch ein Projekt zur Schweizer «Spezialität» Berufsbildung.<sup>59</sup> Die

53 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeiter, Bern, 23.8.2018.

54 BELTA, *Informelle parlamentarische Freundschaftsgruppe Schweiz-Belarus eingerichtet*, 12.12.2017.

55 Government of Moldova, *Switzerland to continue backing Moldova based on new cooperation strategy*, 17.4.2018.

56 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeitenden, Bern, 23.8.2018.

57 GOPA, *Country Strategy Evaluation: Cooperation Strategy Moldova 2014–2017*, S. 7.

58 EEAS, *Facts and figures about EU-Moldova Relations*.

59 DEZA, *Cooperation Strategy Moldova*, S. 14–18.

Schweiz bekundet zudem seit Jahren den Wunsch, Gelegenheiten zum Einstieg in Transnistrien nutzen zu wollen.<sup>60</sup>

Damit wird das Schweizer Engagement politischer, was einerseits Risiken birgt, aber gleichzeitig der einzige Weg ist, einen dauerhaften Effekt im gespaltenen und in weiten Teilen dysfunktionalen Land zu erreichen. Wenn Projekte nicht vom Gastgeberland ausgeweitet werden und in Politikprozesse einfließen, bleibt Entwicklungszusammenarbeit oftmals nur Substitution für staatliche Dienstleistungen. Diese Probleme kann die Schweiz auch im Rahmen des etablierten politischen Dialogs mit Moldawien oder der 2018 gegründeten Parlamentarischen Freundschaftsgruppe ansprechen.<sup>61</sup>

### 3.3 SCHWERPUNKT UKRAINE

In der Ukraine ist die Schweiz seit 2014 so breit engagiert wie nirgends sonst in Europa. Sie betätigt sich in den Bereichen Krisendiplomatie, Friedensförderung, humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, politischer Dialog, finanzielle Stabilisierung und Bildung. Die Rolle und das Engagement der Schweiz werden von allen Seiten anerkannt und geschätzt.<sup>62</sup> Bei Ausbruch der Ukraine Krise hatte die Schweiz den OSZE-Vorsitz inne und nutzte dieses Mandat sowie die zusätzlich dafür abgestellten Ressourcen zur Krisenbewältigung. Bundesrat Didier Burkhalter ernannte Tim Guldemann, den damaligen Schweizer Botschafter in Berlin, zu seinem OSZE-Sondergesandten für die Ukraine.<sup>63</sup> Die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini, die bei allen beteiligten Parteien einen ausserordentlich guten Ruf genoss, wurde Sondergesandte der OSZE für die Trilaterale Kontaktgruppe, die mit Vertretern Russlands und der Ukraine den Dialog pflegt.

Der OSZE gelang, auch durch Schweizer Überzeugungsarbeit, die schnelle Entsendung der *Special Monitoring Mission* (SMM) als «Augen und Ohren» der internationalen Gemeinschaft in die Ukraine und an

60 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2014*, 14.1.2015, S. 1083.

61 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeitenden, Bern, 23.8.2018.

62 Telefongespräch mit OSZE-Mitarbeiter, Wien, 3.8.2018.

63 Christian Nünlist, «Testfall Ukraine-Krise: Das Konfliktmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz», in: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (2014), S. 43.

die Frontlinie. Bis zu 16 Schweizer Expert\*innen sind in die Mission entsandt – angesichts der geringen personellen Beteiligung der Schweiz an internationalen Feldmissionen derzeit das drittgrösste vergleichbare Engagement. Der stellvertretende Leiter der SMM war bis Oktober 2018 der Schweizer Alexander Hug. Die ersten beiden Leiter der kleinen OSZE-Beobachtermission an zwei ukrainisch-russischen Grenzübergängen waren bis Ende 2017 ebenfalls Schweizer. Dem Schweizer OSZE-Vermittler Toni Frisch gelangen mehrere Gefangenenaustausche zwischen den Kriegsparteien. Die hochrangige und breite Vertretung von Schweizer\*innen in all diesen Positionen ist teilweise dem OSZE-Vorsitz 2014, teils dem Schweizer Ruf in der Region geschuldet. Dabei hat die Schweiz die Gunst der Stunde auch genutzt, ihr Ansehen zu steigern.

Die Nichtunterstützung der westlichen Sanktionen durch die Schweiz – sie lässt beispielsweise Sanktionierte einreisen, sofern gute Gründe vorliegen – sorgt indes für gewisse Spannungen mit der Ukraine, für welche die Schweiz fast zu äquidistant agiert. Die balancierende Haltung der Schweiz zum Ukrainekonflikt kommt auch im Aussenpolitischen Bericht 2017 zum Ausdruck, der auf beiden Seiten Gründe für die Ordnungskrise sucht.<sup>64</sup> Die Schweiz erkannte früh, dass die Ukraine Krise ohne eine neue, konstruktive Ordnung in Europa nicht zu lösen ist, und dass diese Ordnung nicht ohne Fortschritte in der Ukraine geschaffen werden kann. Entsprechend führte die Schweiz im OSZE-Vorsitzjahr 2014 gleichzeitig Verhandlungen über den Konflikt im Donbass und setzte im Dezember 2014 ein Panel hochrangiger Persönlichkeiten ein, krisenresistente und inklusive europäische Sicherheit anzuregen.

**Die Schweiz erkannte  
früh, dass die  
Ukraine Krise ohne eine  
neue, konstruktive  
Ordnung in Europa nicht  
zu lösen ist.**

Schweizer Engagement findet auch breit ausserhalb der OSZE statt. Die Schweiz unterstützte als Gastgeber die Genfer Gespräche im April 2014 zu Beginn der Ukraine Krise. Sie beteiligte sich ferner mit 200 Millionen Dollar an einem internationalen Hilfspaket des Währungsfonds zur Stabilisierung der Ukraine. Ein Berater für menschliche Sicherheit

64 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2017*, 21.2.2018.

des Schweizer Aussendepartements (EDA) ist im ukrainischen Ministerium für besetzte Gebiete eingebettet. Ferner wurde der politische Dialog mit Kiew seit 2014 intensiviert. Die Entsendung 2018 eines Verteidigungsattachés nach Kiew zeigt die Bedeutung, welche die Schweiz auch aus militärischer Sicht der Lage in der Ukraine zumisst.<sup>65</sup>

Schweizer Nothilfe ist bis heute die einzige Hilfe eines Drittlandes auf beiden Seiten des Ukraine Konflikts. Es gelingt sonst nur einer Handvoll humanitärer Organisationen, den abgeschotteten Donbass zu versorgen – Geldgeber behindern dies manchmal, da Unterstützung im Separatistengebiet nur eingeschränkt gewünscht wird. Humanitäre Hilfe ist im Ukraine Konflikt politisiert. Der Schweiz kommt entgegen, dass ihre Unterstützung, welche die Trinkwasserversorgung von vier Millionen Menschen in der Region sicherstellt und Diagnosegeräte für Tuberkulose bereitstellt, Menschen auf beiden Seiten zugutekommt. Diese Direkt-Aktion dient als eigentliches Flaggschiff schweizerischer humanitärer Hilfe. Der Zugang der Schweiz zu den abgeschotteten Separatistenrepubliken gelang nicht zuletzt durch den Neutralitätsstatus, die Wegbereitung während dem OSZE-Vorsitzjahr und persönliche Beziehungen der Beteiligten mit guten Kenntnissen der Region.<sup>66</sup>

Im Rahmen der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit engagiert sich die Schweiz in den Bereichen Gesundheit, Energie, wirtschaftliche Entwicklung und, verstärkt, Dezentralisierung (wo die Schweiz die Geldgeberkoordination leitet) und Gouvernanz. Sie identifiziert dabei ungeschönt schwerfällige Bürokratie, Korruption und zentralisierte Macht als Hindernisse – und nennt die Ukraine einen durch den Konflikt «fragil» gewordenen Staat.<sup>67</sup> Die EU mit der EaP sieht die Problemlage ähnlich und fördert Korruptionsbekämpfung sowie Dezentralisierung und erhöhte Transparenz und Rechenschaftspflicht lokaler und regionaler Behörden.<sup>68</sup>

Die Schweiz ist darüber hinaus mit kleineren Initiativen in der Ukraine aktiv. Zwei Genfer Zentren arbeiten in der Ukraine zu Minenräumung (GICHD) und zur guten Regierungsführung im Sicherheitssek-

65 Bundesrat, *Erweiterung des Dispositivs der Schweizer Verteidigungsattachés*, 31.1.2018.

66 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeiter, Bern, 23.8.2018.

67 DEZA, *Cooperation strategy Ukraine*, S.13.

68 EEAS, *Facts and Figures About EU-Ukraine Relations*.

tor (DCAF).<sup>69</sup> Ein Mediation Program Officer vom Center for Security Studies der ETH Zürich baut mit Mandat der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA in Kiew einen Masterstudiengang zu Konfliktlösung und Mediation auf. Bis 2016 betrieb die DEZA zudem das Forschungsprogramm «SCOPES» zur Förderung wissenschaftlicher Zusammenarbeit mit Osteuropa, dessen zweitgrösstes Empfängerland die Ukraine war.<sup>70</sup>

Der Ausbau des Ukraine-Engagements reflektiert einen allgemeinen Trend westlicher Länder, die ab 2014 ihre Beiträge und Zusammenarbeit massiv erhöht haben. Während jedoch beispielsweise Beiträge des amerikanischen Entwicklungsprogramms USAID vor und in Wahljahren hochschnellen und danach wieder zurückgehen<sup>71</sup>, ist Schweizer Hilfe weniger politisiert.

#### 4 ZUKUNFT DER REGION – ZUKUNFT DER SCHWEIZ IN DER REGION

Die Aussichten der drei Länder Osteuropas bleiben beeinflusst von der geopolitischen Grosswetterlage. Unabhängig davon stehen die Länder vor Herausforderungen und möglichen Entwicklungen, die aus den Ländern selbst heraus bestimmt sind. Viele innenpolitische Probleme der drei Länder sind systemisch und dauerhaft.

Das belarussische System mit seinem neo-sowjetischen Charakter bedingt immanente Probleme von Demokratiedefizit und Innovationshemmung. Der hohe Grad an staatlicher Kontrolle der Wirtschaft kreiert einen rigiden Arbeitsmarkt und hält grosse, ineffiziente Staatsbetriebe am Laufen – und perpetuiert so die Abhängigkeit von billiger russischer Energie. Moldawien und die Ukraine sind auf dem Weg zur Bildung effektiver Staatlichkeit stecken geblieben. Sie benötigen zur Förderung von Wohlstand und Stabilität wirtschaftliche Modernisierung, nationale Einheit unter Beteiligung aller Gruppen und damit Dezentralisierung, Korruptionsbekämpfung und eine Lösung von der Abhängigkeit externer Sponsoren. Nur so kann Resilienz gegenüber äusserer Einmischung gestärkt werden. Dies bedarf aber eines Bruchs der

69 GICHD, *Where we work: Ukraine*.

70 SNF/DEZA, *25 years: Scientific co-operation between Eastern Europe and Switzerland*.

71 Oleinik, *Building Ukraine from Within*, S. 425–428.

Verbindung von politischer Macht mit wirtschaftlichem Einfluss und persönlicher Bereicherung, wie er seit der Unabhängigkeit nicht gelungen und auch kaum versucht wurde.

Moldawien und Transnistrien nähern sich derzeit an und integrieren sich zunehmend. Bis zu einer Vereinigung innerhalb der Republik Moldawien, in der Transnistrien weitreichenden Autonomiestatus genießt, ist es jedoch ein sehr weiter Weg, selbst wenn sich äussere Mächte kooperativ zeigen. Die Ukraine wird weiterhin auf diesen Prozess schie-len, kann er doch möglicherweise aufzeigen, was die Ukraine in fer-nerer Zukunft im Umgang mit dem Donbass erwartet. Die Ukraine beobachtet beispielsweise genau, wie Länder in der UNO zum Trans-nistrienkonflikt abstimmen.<sup>72</sup> Der Minsk-Prozess zur Lösung des Uk-rainekonflikts harrt dagegen substanzieller Fortschritte und kann nur an Fahrt gewinnen, wenn Russland und der Westen wieder einen konstruktiveren und pragmatischen Umgang finden können. Indes haben die Kriegsparteien in der Ukraine vorderhand handfeste Interessen, den Konflikt am Laufen zu halten.

Spezifische Expertise der Schweiz im Bereich Minenräumung und konventioneller Abrüstung, aber auch bei der Bewältigung möglicher Umweltprobleme in der Konfliktzone<sup>73</sup>, kann zum Zuge kommen, sollte ein Waffenstillstand sich als stabil erweisen und die Entsendung von Spezialist\*innen ermöglichen. Ähnliche Projekte, auch bei der Kontrolle und Beseitigung von Munitionsdepots, bieten sich in Moldawien an.<sup>74</sup>

Eine UNO-Friedensförderungsmission für den Donbass wird von vielen Seiten ins Spiel gebracht. Auffassungen über ein mögliches Mandat divergieren jedoch diametral. Da Blauhelme aus NATO- oder CSTO-Ländern auf ukrainischem Boden kaum als neutral wahrgenom-men würden, käme angesehenen Drittländern eine wichtige mögliche Rolle zu. Würden Blauhelme in die Ukraine entsandt, sollte die Schweiz eine Beteiligung eingehend prüfen. Der genaue Umfang des Mandats, die Zusammensetzung des Personals und der Grundcharakter als re-

72 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeitenden, Bern, 23.8.2018.

73 Beispielsweise droht eine Verseuchung des Grundwassers durch Munition und illegale Deponien, vgl. «Toni Frisch und seine Arbeit in der Ostukraine», in: *SRF Tagesgespräch*, 8.1.2018.

74 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeitenden, Bern, 23.8.2018.

gularer UNO-Friedensmission oder als UNO-mandatierte multilaterale oder gemeinsame UNO/OSZE-Mission, möglicherweise unter einer anführenden Nation, sind zu beachten.

Für die risiko-averse Schweiz würde ferner die Konfliktlage, besonders allfällig anhaltende Waffenstillstandsverletzungen, bei Abwägungen eine grosse Rolle spielen. Der Schweiz schrumpft mit dem Kosovo-Engagement das einzige grössere

Standbein militärischer Friedensförderung weg. Auf diesem Weg könnte die Ukraine zu einem «zweiten Kosovo» und neuen Flaggschiff der militärischen Friedensförderung der Schweiz werden.

Die Schweizer Bemühungen in der ganzen Region dürften und sollten hoch bleiben. Die Herausforderungen und Konflikte in Osteuropa stehen und gehen der Schweiz nahe. Die weniger politisierte Position der Schweiz in der Region wird ihre Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe weiter begünstigen. Die Breite des Engagements birgt gleichzeitig die Gefahr, dass Handlungen in einem Bereich Auswirkungen auf andere Aktivitätsfelder haben können.<sup>75</sup> Die Schweiz verfolgt jedoch keine klar formulierte Strategie, welche ihre Aktivitäten in den drei untersuchten Ländern Osteuropas bündelt und gemeinsame Herausforderungen aufzeigt – besonders keine, die Belarus Platz einräumt.

Der graduellen belarussischen Neuausrichtung mit mehr Flexibilität gegenüber Ost und West sollte die Schweiz mit einem intensivierten Engagement und Dialog begegnen, besonders mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Entwicklungszusammenarbeit kann im technischen und Bildungsbereich möglich sein. Als reger Teilnehmer des ERASMUS+-Austauschprogramms und überdurchschnittlicher Beteiligter am Horizon-2020-Forschungsprogramm der EU<sup>76</sup> ist Belarus in diesen nicht politisierten Feldern an einem Austausch interessiert. Politischer Dialog würde weiterhin einschliessen, Rückstände bei Menschenrechten und individuellen Freiheiten zu benennen. Die nüchternen Pragmatiker in Minsk sind gegenüber allen Themen gesprächsbereit und haben keine Illusionen über den Stand ihres Landes und den Spielraum ihrer Politik.

75 Ebd.

76 EEAS, *Facts and Figures about EU-Belarus Relations*.

**Würden Blauhelme in die Ukraine entsandt, sollte die Schweiz eine Beteiligung eingehend prüfen.**

Beispielsweise wurde unter Aussendepartementsvorsteherin Micheline Calmy-Rey während des Schweizer Europaratsvorsitzes 2010 eine Debatte angestossen mit dem Ziel eines Moratoriums der Todesstrafe. Deren Anwendung verhindert bis heute den belarussischen Beitritt zum Gremium. Die Initiative stiess aber beiderseits auf Hindernisse und führte zu keiner Einigung.<sup>77</sup> Die Schweiz könnte prüfen, ob seit 2014 mit der gewachsenen Offenheit gegenüber dem Westen allenfalls heute eine Möglichkeit besteht, das Thema unter Einbezug der Bevölkerung anzusprechen.

Das Schweizer Engagement in der Ukraine und Moldawien tendiert dazu, stärker politische Themen aufzugreifen, die auch die Problematik der bewaffneten Konflikte und multiethnisches Zusammenleben aufnehmen. Die Schweiz versucht damit, sich drängenden, entscheidenden Fragen in den Ländern anzunehmen. Solche Bemühungen stehen jedoch oftmals unter schwierigen Vorzeichen. Dezentralisierung, welche die Schweiz in der Ukraine und Moldawien fördern will, wird nur mit Schwierigkeiten gelingen in einer Region, in der lokale finanzielle Autonomie und Dezentralisierung kaum verbreitet sind. Die neuen Länderstrategien für Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, welche Migrationsursachen, mangelnde Budgettransparenz, unzureichend lokal verankerte staatliche Dienstleistung und Gouvernanz angehen, weisen in die richtige Richtung. Weiteres Engagement wäre im Zoll- und Grenzkontrollbereich möglich, der mit Blick auf separatistische Gebiete wichtig ist.<sup>78</sup>

Es bietet sich im gespaltenen Moldawien und in der Ukraine ein Austausch darüber an, wie das Zusammenleben mehrerer Sprachgruppen mit einem nationalen Zusammengehörigkeitsgefühl einhergehen kann. Der Schweizer Wunsch, in Transnistrien aktiv zu werden, entspricht sicher auch einem Verständnis dieses Bedürfnisses. Dies betrifft auch die Ukraine, wo sich zunehmend die Überzeugung durchsetzt, dass der Donbass nur auf inklusivem, menschenorientiertem Weg wieder eingegliedert werden kann. Das Minsk-II-Abkommen sieht nicht zuletzt auch eine Föderalisierung und eine inklusive Minderheitenpolitik vor. Die Schweiz unterstützt diese Sicht und muss sich gleichzeitig

77 Interview mit DEZA-Verantwortlichem, Bern, 23.8.2018.

78 Telefongespräch mit OSZE-Mitarbeiter, Wien, 3.8.2018.



bemühen, dass ihre humanitäre Hilfe auf beiden Seiten nicht als Feigenblatt missbraucht wird. Die Ukraine und Moldawien werden Einheit und friedliches Zusammenleben langfristig nur sichern können, wenn sie die verschiedenen Identitäten, Sprach- und Volksgruppen anerkennen, zulassen und sich als multiethnische Länder verstehen.<sup>79</sup>

Die Schweiz wird weiterhin ihre Mittelposition in geopolitischen Fragen in der Region erklären, mit der sie klar russische Völkerrechtsbrüche in der Region verurteilt, Dialogkanäle nach Moskau aber offenlässt. Ihre autonom und unideologisch gewählte Rolle fördert die Schweizer Glaubwürdigkeit als ehrlicher Partner. Dies erlaubt der Schweiz, weiter zu gehen als sich «nur» politisch unumstrittenen «tief hängenden Früchten» in der Entwicklungs- und Wirtschaftszusammenarbeit anzunehmen. Sie kann ihre Position nutzen und mit allen Akteuren auf allen Seiten agieren, Machtfragen und heikle Themen angehen.

Auf regionaler und ordnungspolitischer Ebene soll die Schweiz weiter dafür plädieren, den Dialog über die Zukunft europäischer Sicherheit in der OSZE und anderen Dialogforen hochrangig weiterzuführen. Dieses Unterfangen bleibt schwierig, solange beide Seiten den Revisionismus der anderen für Konflikte verantwortlich machen und Osteuropapolitik als Nullsummenspiel auffassen.<sup>80</sup> Nur ein Weg, der den Bestrebungen der drei Länder, den Interessen ihrer Bevölkerungen und den Befürchtungen Russlands und des Westens Rechnung trägt, kann die Region aus ihrem Status als Zankapfel und graue «Zwischenzone» lösen und zu einem eigenständigen Akteur mit einer Brückenfunktion zwischen Ost und West erheben.

79 Calus et al., *Interdependence of Eastern Partnership Countries*, S. 45.

80 Charap/Shapiro/Demus, *Rethinking the Regional Order*, S. 13.

