

## Russlands Passportisierung des Donbas: Von einer eingeschränkten zu einer vollwertigen Staatsbürgerschaft?

Burkhardt, Fabian; Wittke, Cindy; Bescotti, Elia; Rabinovych, Maryna

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Burkhardt, F., Wittke, C., Bescotti, E., & Rabinovych, M. (2022). Russlands Passportisierung des Donbas: Von einer eingeschränkten zu einer vollwertigen Staatsbürgerschaft? *Russland-Analysen*, 414, 19-22. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-77586-5>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

bezeichnet und auch ihr Nachfolger Olaf Scholz sieht die Pipeline als rein privatwirtschaftlich an. Dass dieses Projekt in erster Linie geopolitische Ziele verfolgt, indem es die Ukraine als Transitland überflüssig und damit die Ukraine für Russland erpressbar macht, ist aus wirtschaftlichen Interessen ignoriert worden. Der Wandel Russlands zu einem repressiven Staat nach innen und aggressiven Staat nach außen spätestens seit 2012 ist in der deutschen öffentlichen Debatte in den letzten Jahren nur ansatzweise wahrgenommen worden. Deutschland bezieht inzwischen 55 Prozent seines Gases aus Russland und hat wichtige Infrastruktur wie Gasspeicher an russische Unternehmen verkauft. Der größte von Gazprom betriebene Gasspeicher in Deutschland ist aktuell nur mit 3,7 Prozent gefüllt, was zu Lieferengpässen im Falle eines Konfliktes mit Russland führen könnte. Damit hat sich Deutschland auch unter Angela Merkel verletzlicher und abhängiger von einem autoritären Staat gemacht, der zunehmend revisionistisch auftritt.

Dabei gehen Risse durch alle Parteien in der Frage, wie mit Russland umzugehen sei. Pazifismus, Antiamerikanismus, die Ignoranz von geo- und sicherheitspolitischen Verschiebungen in Europa und weltweit zeugen von einer Realitätsverweigerung der deutschen Politik. Deutschland ist zum wichtigsten Geldgeber und Fürsprecher der Ukraine in den letzten Jahren geworden. Für Angela Merkel war der Krieg im Donbas Chefsa-

che, sie hat ihr politisches Kapital für diesen Konflikt in die Verhandlungen mit Russland eingebracht. Trotzdem haben alle bisherigen Bundesregierungen Nord Stream 1 und 2 unterstützt und damit das Ziel einer Stärkung der Ukraine untergraben. Das russische Ziel Nord Stream 2 zu bauen, zielt darauf ab, die ukrainische Pipeline vom Netz zu nehmen, was das Land erpressbarer und verletzlicher gegenüber Russland macht. Das Abkommen mit US-Präsident Biden zu Nord Stream 2, die Idee, Flüchtlinge aus Belarus in die Ukraine zu transportieren, unglückliche Debatten über das Nichtliefern von Waffen aufgrund der Schuld aus dem 2. Weltkrieg gegenüber Russland aber nicht der Ukraine, haben zu einer tiefen Entfremdung mit der Ukraine geführt.

Für Deutschland steht die Glaubwürdigkeit und Rolle als Europas wichtigster Verhandler mit der russischen Führung auf dem Spiel. Die aktuelle Bundesregierung hat erst spät in die Verhandlungen mit Russland eingegriffen. Es wird in Berlin noch immer angenommen, dass Moskau aufgrund der hohen Kosten, die ein militärischer Angriff auf die Ukraine bedeuten würde, eher blufft und letztlich nicht angreifen wird. Jedoch geht es um mehr als »nur« die Ukraine. Es geht um die Zukunft der europäischen Sicherheitsordnung und die Rolle Deutschlands als verantwortungsvolle Führungsmacht.

#### *Über den Autor*

*Stefan Meister* leitet das Programm Internationale Ordnung und Demokratie bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Davor war er Direktor des Südkaukasusbüros der Heinrich Böll Stiftung in Tiflis und in verschiedenen Positionen bei der DGAP und dem European Council on Foreign Relations tätig.

## **Russlands Passportisierung des Donbas: Von einer eingeschränkten zu einer vollwertigen Staatsbürgerschaft?**

Fabian Burkhardt, Cindy Wittke, Elia Bescotti (Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, Regensburg), Maryna Rabinovych (Universität Agder, Norwegen)

### **Warum ist die Passportisierung des Donbas von Bedeutung?**

Die Passportisierung, d. h. die extraterritoriale und massenhafte, in einem Schnellverfahren durchgeführte Einbürgerung von Bewohner:innen des Donbas seit April 2019, zeigt, dass die russische Invasion der territorialen Integrität und Souveränität der Ukraine ein gradueller und kontinuierlicher Prozess ist, der nicht nur mit militärischer Gewalt erfolgt.

Bis Ende Januar 2022 haben nach Angaben der selbsternannten »Volksrepublik Donezk« (»DNR«) und »Volksrepublik Luhansk« (»LNR«) 635.000 ihrer

Einwohner:innen russische Pässe erhalten. Je nach der Bevölkerungszahl, die man den Schätzungen zugrunde legt, verfügen somit zwischen 22 und 35 Prozent der Bevölkerung der »Volksrepubliken« über russische Pässe.

Gegenwärtig sind insbesondere die möglichen militärischen Folgen der Passportierung von Relevanz: Laut Verfassung ist die Russische Föderation verpflichtet, ihre Bürger:innen auch außerhalb des russischen Staatsgebiets zu schützen. Das föderale Gesetz »Über die Verteidigung« ermächtigt den Präsidenten, Truppen ins Ausland zu entsenden, um russische Staatsbürger:innen vor einem bewaffneten Angriff zu schützen. Russland berief

sich bereits im Konflikt mit Georgien (2008) und der Ukraine (2014) auf dieses Gesetz, um militärische Interventionen zu rechtfertigen.

Vertreter der »DNR« und der »LNR« sowie russische Offizielle warnten wiederholt vor angeblichen »Provokationen« seitens der Ukraine oder Plänen zur gewaltsamen Rückeroberung der nicht von der ukrainischen Regierung kontrollierten Gebiete im Donbas, was zu einem »Völkermord« an der russischen Bevölkerung führen würde. Regierungsvertreter:innen der Vereinigten Staaten erklärten, dass Russland eine Operation unter falscher Flagge durchführen könnte, um einen Vorwand für eine Intervention zu schaffen.

Während international noch verhandelt wird und eine militärische Eskalation verhindert werden könnte, verändert Russland parallel den Status quo in den »Volksrepubliken« zu seinen Gunsten, indem es den Bewohner:innen des Donbas Pässe aushändigt und Sozialleistungen gewährt. Russland hat ihnen bereits das Wahlrecht für die Teilnahme am Verfassungsplebiszit 2020 und den Wahlen zur Staatsduma 2021 eingeräumt. Es bleibt aber festzuhalten, dass die Passportierung eindeutig ein Instrument des extraterritorialen Regierens ist, das die Integration der »Volksrepubliken« mit Russland vertieft. Dennoch wäre es fehlgeleitet, die Passportierung als Anzeichen für eine »schleichende Annexion« zu werten. Denn Moskau bevorzugt derzeit immer noch, den Donbas außerhalb von Russland als Druckmittel nutzen zu können, gerade weil die Frustration Russlands über die Minsker Abkommen gewachsen ist.

Die russische Staatsbürgerschaft wird für einen unbegrenzten Zeitraum verliehen, weshalb die Passportierung über die aktuelle politische Situation hinaus langfristige Auswirkungen haben wird. Das ist ein Umstand, der für jedes mögliche Nachkriegsszenario in Betracht gezogen werden muss. Die Auswirkungen auf die Souveränität der Ukraine sind somit von langfristiger Natur.

### **Russland gewährt vermehrt Sozialleistungen und Wahlrechte, die aus der Staatsbürgerschaft erwachsen**

Die Passportierung des Donbas begann im April 2019, um Druck auf den neu gewählten ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj auszuüben. Die Ukraine lässt keine doppelte Staatsbürgerschaft zu und betrachtet die passportisierten Bewohner:innen des Donbas nach wie vor ausschließlich als ukrainische Staatsbürger:innen. Die Vereinigten Staaten und die Europäische Union erkennen diese Pässe nicht an und werten die Passportierung als Verstoß gegen die Minsker Abkommen.

Im Laufe der Zeit hat die Passportierung dem russisch-ukrainischen Konflikt eine neue Dynamik ver-

liehen, die von unten, also von den Ansprüchen, die sich aus der russischen Staatsbürgerschaft ableiten lassen, ausgeht. Die Bewohner:innen des Donbas werden nämlich nicht automatisch zu vollwertigen Mitgliedern des russischen Staates, sondern zu so genannten »eingeschränkten Bürger:innen« mit spürbar verminderten Ansprüchen auf Rechte und staatliche Leistungen. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass viele Bürgerrechte an den Wohnsitz auf dem russischen Staatsgebiet gebunden sind. Doch die meisten Bewohner:innen des Donbas haben ihren Wohnsitz in den »Volksrepubliken«. Daher hatten die passportisierten Bewohner:innen des Donbas etwa keinen Anspruch auf russische Sozialleistungen. Wie wir in dem Forschungsbericht »*Passportization, Diminished Citizenship Rights, and the Donbas Vote in Russia's 2021 Duma Elections*« zeigen, wirkte sich die eingeschränkte Staatsbürgerschaft auch auf das Wahlrecht bei den Parlamentswahlen aus. Die Bewohner:innen des Donbas mussten in die russische Region Rostow reisen, um ihre Stimme abzugeben, und sie durften nur für Parteien, nicht aber für Direktkandidierende in Einerwahlkreisen stimmen. Um die Wahlbeteiligung unter den Bürger:innen des Donbas zu steigern, ermöglichte Russland erstmals die elektronische Stimmabgabe in den »Volksrepubliken« über das russische e-Government-Portal *Gosuslugi*.

Aus unserer Analyse gehen mehrere Erkenntnisse über die politischen Präferenzen der Bevölkerung des Donbas hervor: Mit rund 200.000 abgegebenen Stimmen lag die Wahlbeteiligung unter den passportisierten Bewohner:innen des Donbas bei etwas mehr als 40 Prozent und damit höher als beim Verfassungsreferendum im Jahr 2020, als knapp über 10 Prozent ihre Stimme abgaben. Je nachdem, welche Annahmen man über die Bevölkerungszahl in den »Volksrepubliken« trifft, lag die Wahlbeteiligung in der Gesamtbevölkerung über 18 Jahren zwischen 8 und 14 Prozent. Unter den Wähler:innen im Donbas hat »Einiges Russland« einen Erdrutschsieg errungen. In Wahllokalen und Wahlbezirken, in denen sowohl Bürger:innen aus dem Gebiet Rostow als auch aus dem Donbas ihre Stimme abgaben, lag das Ergebnis für »Einiges Russland« im Durchschnitt um 25 Prozent höher als in solchen, in denen keine Bürger:innen des Donbas in das Wählerverzeichnis aufgenommen wurden. Selbst wenn man Wahlfälschung und Mobilisierung am Arbeitsplatz berücksichtigt, deutet dies darauf hin, dass die Wähler:innen im Donbas weitgehend kremlfreundlich eingestellt sind und für eine tiefere Integration mit Russland gestimmt haben. Die Ergebnisse zeigen jedoch auch, dass die Mehrheit der Bewohner:innen der »Volksrepubliken« ihren politischen Willen und den Wunsch nach einer tieferen Integration mit Russland bei den Dumawahlen nicht zum Ausdruck gebracht hat.

Dieser Befund deutet darauf hin, dass die Ukraine in den »Volksrepubliken« noch über beträchtliches Potenzial verfügt, um der Passportisierung in den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten entgegenzuwirken. Abgesehen von der Nichtanerkennung russischer Pässe fehlt es der Ukraine jedoch an einer kohärenten Strategie: Die vorgeschlagenen Maßnahmen reichen vom »Bau einer Mauer« zwischen den »Volksrepubliken« und dem Rest der Ukraine bis hin zu einer sogenannten »Konvalidierung«, d. h. der teilweisen Anerkennung einiger von den Verwaltungen in den »vorübergehend besetzten Gebieten« ausgestellten Dokumente, die die Reintegration in der Zukunft erleichtern könnte. Doch die Dauer des Konflikts, die Covid-19-Pandemie sowie der militärische Aufmarsch Russlands im Frühjahr 2021 und Winter 2021/2022 haben weiter zur Entfremdung der ukrainischen Regierung von ihren Bürger:innen in den »Volksrepubliken« beigetragen.

Russland ist nun bestrebt, die derzeit deutlich verminderten Rechte und Ansprüche der passportisierten Bewohner:innen des Donbas auszubauen. Nach Putins Treffen mit dem russischen Menschenrechtsrat im Dezember 2021 veröffentlichte der Präsident im Januar 2022 mehrere Verordnungen (<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/67660>): Demnächst sollen Bewohner:innen des Donbas über die russische e-Government-Plattform *Gosuslugi* russische Renten und Sozialleistungen wie das »Mutterkapital«, Covid-19-Einmalzahlungen oder eine medizinische Gesundheitsversorgung beantragen können, selbst wenn kein Wohnsitz in Russland vorliegt. Sogar der Grenzübertritt zwischen den »Volksrepubliken« und Russland könnte über das *Gosuslugi*-Portal erleichtert werden. Darüber hinaus sehen Putins Verordnungen auch eine Ausweitung des Wahlrechts vor, die es der Bevölkerung des Donbas ermöglichen würde, bei den nächsten Parlamentswahlen Kandidierende für Direktmandate in

Einerwahlkreise zu wählen, ohne in die Region Rostow pendeln zu müssen. Diese erweiterten Rechte dürften die Beantragung der russischen Staatsbürgerschaft für immer mehr Bewohner:innen des Donbas attraktiv machen.

### Passportisierung schafft Handlungsoptionen für Russland

Die Passportierung ist Teil der Strategie Russlands, die Souveränität der Ukraine zu untergraben. Sie hat kurzfristige Auswirkungen auf die Konfliktlösung im Rahmen des Minsker Prozesses, aber auch langfristige Folgen für die ukrainische Staatlichkeit nach einer möglichen Beilegung des Konflikts. Durch die Passportisierung schafft Russland sich vor allem Handlungsoptionen: Es kann die Verpflichtung, seine Staatsbürger:innen auch außerhalb des Staatsterritoriums zu schützen, als Vorwand für eine weitere Militärintervention missbrauchen. Außerdem könnte Russland Druck auf die Ukraine ausüben, die Minsker Vereinbarungen zu russischen Bedingungen umzusetzen, vor allem durch die Androhung militärischer Gewalt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Passportisierung anhaltende Auswirkungen auf die politischen Präferenzen der Einwohner:innen des Donbas hat: Die regionalen Verwaltungschefs sind Mitglieder von »Einiges Russland«, viele Wähler:innen stimmten bei den Duma-Wahlen für die Kreml-Partei, und ein großer Teil der Einwohner:innen besitzt schon einen russischen Pass und erhält Zugang zu russischen Sozialleistungen.

Je länger die Passportisierung der Bevölkerung andauert, desto mehr baute Russland seinen Einfluss im Donbas aus und sorgte damit dafür, die Minsker Abkommen zu begraben.

*Stand: 17. Februar 2022*

#### Über die Autor:innen

Dr. *Fabian Burkhardt* ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS) in Regensburg. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit Exekutiv- und Digitalpolitik in postsowjetischen Ländern mit Schwerpunkt Russland und Belarus.

Dr. *Cindy Wittke* ist Leiterin der Politikwissenschaftlichen Forschungsgruppe am Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS) in Regensburg. Sie ist außerdem Leiterin des Projekts »Zwischen Konflikt und Kooperation – Politiken des Völkerrechts im postsowjetischen Raum« (PolVR, FKZ 01UC1901), gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

Dr. *Maryna Rabinovych* ist Postdoktorandin beim vom Norwegischen Forschungsrat geförderten Projekt »Sinkende Standards? Compliance-Verhandlungen und das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Ukraine« am Institut für Politikwissenschaft und Management der Universität Agder in Norwegen. Sie kooperiert außerdem mit der Kyiv School of Economics (Ukraine). Maryna Rabinovych erhielt ihren Dokortitel im Bereich der Rechtswissenschaften von der Universität Hamburg.

*Elia Bescotti*, M.A., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS) in Regensburg und promoviert im Rahmen der vom BMBF geförderten Projektgruppe »Zwischen Konflikt und Koope-

ration: Politiken des Völkerrechts im postsowjetischen Raum« an der Université Libre de Bruxelles (ULB) in Belgien. Seine Dissertation schreibt er über Politiken des Völkerrechts und der ontologischen Sicherheit in den Sezessionskonflikten in Georgien und Moldau.

#### Lesetipps

- Burkhardt, Fabian. 2020. "Russia's 'Passportisation' of the Donbas. The Mass Naturalisation of Ukrainians Is More Than a Foreign Policy Tool." German Institute for International and Security Affairs, SWP Comment 2020/C 41, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/russias-passportisation-of-the-donbas>, DOI: 10.18449/2020C41.
- Burkhardt, Fabian, Maryna Rabinovych, Cindy Wittke, and Elia Bescotti. "Passportization, Diminished Citizenship Rights, and the Donbas Vote in Russia's 2021 Duma Elections." TCUP Report: Temerty Contemporary Ukraine Program, Ukrainian Research Institute, Harvard University, January 2022, [https://huri.harvard.edu/files/huri/files/idp\\_report\\_3\\_burkhardt\\_et\\_al.pdf?m=1642520438](https://huri.harvard.edu/files/huri/files/idp_report_3_burkhardt_et_al.pdf?m=1642520438).
- Burkhardt, Fabian. "Passports as Pretext: How Russia's Invasion of Ukraine Could Start." War on the Rocks, 17.02.2022, abrufbar unter <https://warontherocks.com/2022/02/passports-as-pretext-how-russias-war-on-ukraine-could-start/>.
- Wittke, Cindy. 2019. "The Minsk Agreements—more than 'scraps of paper'?" East European Politics, 35(3): 264–290.

## Die OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine: Wunsch und Wirklichkeit

Yana Lysenko (Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen)

### Einleitung

Der Beobachtermission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in der Ukraine wird im politischen Diskurs Westeuropas eine entscheidende Funktion bei der Entschärfung des Konflikts in der Ostukraine zugesprochen. Doch wie wirksam die Mission (in der Folge SMM für Special Monitoring Mission genannt) tatsächlich ist, ist vor allem unter den beteiligten Konfliktparteien (de facto bestehend aus der Ukraine, Russland und den selbstproklamierten »Volksrepubliken«) umstritten. Da die Grundlagen und der Handlungsspielraum, der sich aus dem Mandat ergibt, kaum diskutiert werden, sollen diese im Folgenden skizziert werden. Nur so scheint eine realistische Einschätzung der Wirkungsmöglichkeiten der Mission möglich zu sein.

Die Arbeit der Mission und ihre Effizienz werden von den betroffenen Konfliktparteien unterschiedlich bewertet. Die ukrainische Seite stellt sich dabei vollständig hinter die Arbeit der SMM und gibt allein Russland und den Separatisten die Schuld daran, dass diese nicht die erhoffte Wirkung zeigt. Dem gegenüber wird die SMM von den selbsternannten »Volksrepubliken« Donezk und Luhansk (»DNR« und »LNR«) als eine »blinde Mission« (<https://dan-news.info/en/photos/donetsk-protests-against-smm-inaction-osce-your-blindness-is-someones-death/>) bezeichnet, die unzählige Verletzungen der Minsker Abkommen durch die Ukraine vorsätzlich nicht bemerken will. Russland definiert sich selbst offiziell als nicht am Konflikt beteilig-

ter Akteur. In der russischen Presse wird die SMM als »untätige und ohnmächtige« Mission charakterisiert, die sich nicht bemüht, die Spannungen im Donbas abzubauen, und stets unkritische Einschätzungen der Lage zugunsten der Ukraine abgibt.

Die Entsendung der SMM wurde ursprünglich als Reaktion auf Russlands verdeckte Invasion der Krim Anfang März 2014 durch die Ukraine angestoßen. Das Mandat wurde erst am 21. März 2014 für eine Sonderbeobachtermission der OSZE auf dem gesamten Gebiet der Ukraine (nach ukrainischer Lesart inklusive der Krim) erteilt. Russland lehnte aufgrund der inzwischen durch das Referendum vom 16. März 2014 und das folgende Beitrittsgebet der Krim zur Russischen Föderation geschaffenen Tatsachen einen Zugang zu diesem Bereich ab, so dass das Mandat lediglich auf den Rest der Ukraine beschränkt blieb. Das Mandat bezieht sich also nicht explizit auf den Konflikt in der Ostukraine, der erst im April 2014 eskalierte. Der SMM-Einsatz in den nicht-regierungskontrollierten Gebieten der Ukraine wurde erst in den Minsker Abkommen (Minsk 1 am 5.9.2014, Minsk 2 am 12.2.2015) explizit festgeschrieben.

### Rahmen des Mandates

Zu Beginn des Mandats zählte die OSZE-Mission 100 Beobachter, schon im Dezember 2014 war sie auf insgesamt 511 Mitarbeiter (davon 341 Beobachter) angewachsen. Aktuell ist die SMM mit 1.301 Mitarbeitern (davon 689 Beobachtern) die größte Mission in der Geschichte der OSZE. Die Beobachter der SMM sind laut Mandat