



HELMUT SCHMIDT
UNIVERSITÄT

Universität der Bundeswehr Hamburg

Die Ukraine-Krise und die gesamteuropäische Sicherheit

Erscheint in der Chinesischen Halbjahreszeitschrift zur Forschung über die deutschsprachigen Länder

Prof. Dr. Michael Staack

Institut für Internationale Politik
Helmut-Schmidt-Universität/Universität der
Bundeswehr Hamburg
Holstenhofweg 85
D-22043 Hamburg
E-Mail: michael.staack@hsu-hh.de

Institute for International Politics
Helmut-Schmidt-University/ University of the Federal
Armed Forces Hamburg
Holstenhofweg 85
D-22043 Hamburg

Die Ukraine-Krise und die gesamteuropäische Sicherheit

Erscheint in der Chinesischen Halbjahreszeitschrift zur Forschung über die deutschsprachigen Länder

1. Einleitung

Innerhalb weniger Wochen hat sich aus der Krise in der und über die Ukraine eine der größten Herausforderungen für die gesamteuropäische Sicherheitsordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entwickelt. Diese Krise verfügt über das Potenzial, sehr viel oder sogar alles zu zerstören, was in den vergangenen 24 Jahren an Strukturen kooperativer Sicherheit für Europa aufgebaut worden ist und könnte außerdem zu einer neuen Spaltung des Kontinents, zu einer dauerhaften Konfrontation zwischen der Europäischen Union, der NATO und der Russischen Föderation führen. Aus dem Streit über die außen- und innenpolitische Orientierung eines in den letzten zwei Jahrzehnten außergewöhnlich schlecht regierten Landes ist längst ein geopolitischer Konflikt mit internationalen Auswirkungen geworden.

In diesem Aufsatz wird die These vertreten, dass sich die außenpolitische Dimension der Ukraine-Krise direkt aus dem ungelösten konzeptionellen Konflikt zwischen gesamteuropäisch und teileuropäisch organisierter Sicherheit ergibt. Der ursprüngliche Versuch, nach 1989/90 ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem auf der Grundlage der KSZE zu schaffen, wurde als Ergebnis westlicher Politik seit 1993/94 durch die Osterweiterung des Militärbündnisses NATO ersetzt, also durch die teileuropäische Erweiterung einer teileuropäischen Organisation unter Ausklammerung Russlands. Spätestens zu dem Zeitpunkt, als sich die NATO auch für ehemalige Teilrepubliken der Sowjetunion öffnete (die baltischen Staaten ausgenommen), setzte eine Integrationskonkurrenz zwischen der NATO und Russland ein. Diese Integrationskonkurrenz wurde seit 2007, der Etablierung der „Östlichen Partnerschaft“ der EU, auf die Beziehung zwischen Russland und der Europäischen Union ausgedehnt.

Ein mit dem Konzept gesamteuropäischer Sicherheit vereinbarer Ausweg aus dieser Integrationskonkurrenz kann nur erreicht werden, wenn (1) der außenpolitische Status der Ukraine einvernehmlich definiert und (2) Russland, wie in den 1990er Jahren versprochen, als

gleichberechtigter Partner insbesondere der NATO anerkannt wird. Das setzt sowohl eine Änderung der westlichen als auch der russischen Politik voraus. Während der Westen nicht umhin kommen wird, die Russische Föderation als Partner mit legitimen eigenen Interessen zu respektieren, muss Russland zur Achtung grundlegender internationaler Verhaltensstandards wie des Völkerrechts, insbesondere der territorialen Integrität der Staaten, zurückkehren. Falls eine am Primat gesamteuropäischer Sicherheit ausgerichtete Lösung nicht gelingt und der teileuropäische Lösungsansatz weiter dominiert, droht die Verfestigung einer spannungsgeladenen Konfliktkonstellation, aus der sich jederzeit neue, gefährliche Krisen entwickeln können. Weitergehende Lösungsoptionen können erst realisiert werden, wenn die russische Führung ihre Destabilisierungsstrategie beendet.

Nachfolgend soll zunächst ein kurzer analytischer Blick auf die Prozesse geworfen werden, die zur Eskalation der Ukraine-Krise führten. Anschließend werden die unterschiedlichen Interessen Russlands, der USA und der Europäischen Union, besonders Deutschlands, in Bezug auf die Ukraine und die gesamteuropäische Sicherheit erörtert. Dem schließt sich eine Zusammenstellung denkbarer Lösungsansätze an, deren Tauglichkeit am Konzept einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung gemessen werden sollen.

2. Die Eskalation der Krise

Innerhalb von wenigen Monaten, zwischen November 2013 und Februar 2014, ist aus einem innenpolitischen Konflikt eine internationale Krise geworden. Die nach langem Abwägen – oder Zögern – getroffene Entscheidung Präsident Janukowitschs, das Abkommen über eine Assoziierung der Ukraine mit der Europäischen Union nicht unterzeichnen zu wollen (November 2013), löste Demonstrationen vornehmlich in Kiew und in den westlichen Landesteilen aus, bei denen auch der Maidan-Platz im Zentrum der Hauptstadt von den Demonstranten dauerhaft okkupiert wurde. Waren die Proteste anfangs eindeutig pro-europäisch und auch pro-demokratisch orientiert, trat spätestens seit der Jahreswende 2013/14 die Forderung nach einem Rücktritt Janukowitschs und seiner Regierung in den Vordergrund. Im Zuge dieser Entwicklung gewannen politische Kräfte wie der „Rechte Sektor“ und andere nationalistische oder sogar faschistische Gruppen an Bedeutung, die eine Annäherung an die Europäische Union und „westliche Werte“ ablehnen und auf den notfalls gewaltsamen Sturz der Regierung abzielten. Rückblickend betrachtet, erwies sich das „Krisenmanagement“ Präsident Janukowitschs und seiner Regierung als katastrophal. Angebote zum Dialog kamen zu spät und waren wenig glaubwürdig und selbst der verzweifelte Versuch, den Maidan in

Kiew Mitte Februar 2014 durch Sondereinsatzkräfte räumen zu lassen, geriet zu einem Fiasko mit über 100 Toten. Die genaue Verantwortlichkeit von staatlichen Sicherheitskräften und/oder rechtsgerichteten Gewaltakteuren für diese Todesopfer muss angesichts unterschiedlicher Sachdarstellungen noch objektiv untersucht und bewertet werden. Politisch war es zweifellos richtig, dass die Außenminister der drei EU-Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien direkt im Anschluss an diese Gewaltexzesse gemeinsam in die Ukraine reisten, um in Zusammenarbeit mit dem russischen Sonderbotschafter Lukin einen Weg aus einer Krise zu finden, zu deren Lösung die innenpolitischen Kontrahenten offenkundig nicht in der Lage waren.

Tatsächlich gelang es dieser „3+1“-Gruppe, die ukrainische Regierung und die parlamentarische Opposition an einen Tisch zu bringen und ein Ergebnis zu vermitteln: vorgezogene Präsidentschaftswahlen noch 2014, den Rücktritt der Regierung, einen nationalen Dialog über notwendige Reformen einschließlich einer Verfassungsreform (20. Februar 2014). Diese Vereinbarungen wurden innerhalb von 24 Stunden zur Makulatur, weil die Protestierenden auf dem Maidan die Ergebnisse nicht akzeptierten und deren gewaltbereiter, rechtsgerichteter Teil mit der Erstürmung des Präsidenten- und Regierungssitzes drohte. In dieser Situation floh Janukowitsch auf abenteuerliche Weise aus dem Land, dessen demokratisch gewählter Präsident er immer noch war. Auch die Gründe und Umstände dieser Flucht bedürfen noch der genauen Aufklärung. Die Vermutung liegt nahe, dass der Präsident sich nicht mehr auf die Unterstützung seiner eigenen Sicherheitskräfte verlassen konnte (oder wollte). Jedenfalls definierte die Flucht Janukowitschs die politische Konstellation völlig neu. Erst sein peinliches Verschwinden, nicht eine Intervention westlicher Staaten, machte den nachfolgenden politischen Umsturz in Kiew möglich.

Nachdem die Hälfte der bisherigen Regierungspartei der Regionen zur Opposition übergelaufen war, wurde Janukowitschs Abwahl ebenso möglich wie die Einsetzung des Übergangspräsidenten Turtschinow und des interimistischen Ministerpräsidenten Jazenjuk. Die neue Regierung stützte sich lediglich auf die „Vaterlandspartei“ der früheren Ministerpräsidentin Julia Timoschenko und die nationalistische „Swoboda“-Partei sowie den „Rechten Sektor“. Die pro-europäische „Udar“-Partei um den früheren Boxweltmeister Klitschko trat dem Kabinett nicht bei. Zu den ersten, wenig später eiligst zurückgenommenen Entscheidungen der neuen Machthaber gehörte die Aufhebung eines Gesetzes, mit der das

Russische als zweite Staatssprache eingeführt worden war. Von Anfang an fehlte der neuen Regierung offensichtlich die strategische Einsicht, dass sie sich nicht nur auf den Westen des gespaltenen Landes stützen konnte, sondern auch um den Osten bemühen musste. Gestützt auf einen politischen Umsturz mit zweifelhafter verfassungsrechtlicher Basis, massenhafte parlamentarische Überläufer und ohne echtes demokratisches Mandat, war und ist die rechtliche Legitimation der Übergangsregierung schwach. Das gilt ebenso für ihre politische Legitimation: das Führungspersonal kommt eher aus der zweiten Reihe und die Ostukraine ist kaum vertreten. Hinzu kommt, dass Selbstbereicherung, Korruption, Miß- und Vetternwirtschaft die gerade erst vier Jahre zurückliegende Amtszeit der ehemaligen Ministerpräsidentin Timoschenko, deren Vaterlandspartei die Übergangsregierung bestimmt, fast ebenso stark kennzeichneten wie dann unter Janukowitsch und seiner Gefolgschaft. Das Erinnerung daran ist in der Ukraine präsent geblieben.

Mit der Abspaltung der Halbinsel Krim von der Ukraine und der nachfolgenden Eingliederung in die Russische Föderation wurde aus dem innen- nunmehr definitiv ein außenpolitischer Konflikt. Die Motive der russischen Führung unter Präsident Putin, diesen Prozess zu forcieren, werden im nächsten Abschnitt behandelt. Ist die Sezession der Krim, wie in Russland behauptet, vergleichbar mit der Sezession und späteren Unabhängigkeit Kosovos? Vor allem drei Argumente sprechen gegen eine Parallelisierung mit dem Kosovo-Konflikt: (1) Den Sezessionsbestrebungen im Kosovo waren mehrjährige, immer stärker auch gewaltförmige Repressionen Serbiens gegen die Bürger dieses autonome Gebiets vorangegangen. Von einer Repression der Krim-Bevölkerung bzw. ihrer russischsprachigen Mehrheit durch die neue ukrainische Zentralregierung konnte hingegen nicht die Rede sein. (2) Der Entscheidung der NATO zum militärischen Eingreifen im Kosovo gingen intensive diplomatische Bemühungen für eine friedliche Lösung der Krise voraus. Eine solche internationale Diplomatie mit dem Ziel einer Garantie der Rechte der Krim-Bevölkerung fand nicht statt. Der diplomatische Weg wurde von Russland und der Krim-Regierung gar nicht erst beschritten. (3) Im Kosovo gab es stets eine in freien Wahlen artikulierte Mehrheit für die Autonomie. Die Entscheidungsprozesse auf der Krim wurden aber überschattet durch die Verlegung regulärer russischer Truppen auf die Halbinsel. Damit waren vollendete Tatsachen geschaffen. Viele Gründe sprechen dafür, dass sich die große Mehrheit der Krim-Bevölkerung auch bei einem längerfristig vorbereiteten, international – z.B. durch die Vereinten Nationen – überwachten Referendum für den Beitritt zur Russischen Föderation entschieden hätte. Das

Völkerrecht kennt aber kein Recht zur einseitigen Abtrennung von einem Staat gegen den Willen dieses Staates. Die Anerkennung eines solchen Sezessionsrechts hätte weitreichende und tiefgreifende Konflikte in vielen Teilen der Welt, auch in Russland (Kaukasus/Tschetschenien), zur Folge. Deshalb bleibt das Eingreifen der NATO im Kosovo ohne vorherige Zustimmung der Vereinten Nationen, also völkerrechtswidrig, rechtlich gesehen ein Regelbruch, der keine neue Regel begründet hat. Die Berufung Russlands auf diesen Regelbruch beim Georgien-Konflikt 2008 und in der Krim-Krise 2014 zeigt, welche unerwünschten Folgewirkungen ein solcher Regelbruch nach sich ziehen kann. Eine Legitimationsgrundlage wurde dadurch nicht geschaffen.

Nach vollendeter Aufnahme der Krim-Republik in die Russische Föderation antworteten die USA und die Europäische Union mit zunächst moderaten Sanktionen gegen Russland. Der Weg zu einer Verhandlungslösung sollte offen gehalten werden. Die Besetzung von Regierungsgebäuden in der Ostukraine durch bewaffnete Separatisten führte zu einer militärischen „Anti-Terror-Operation“ der Kiewer Übergangsregierung gegen Teile der eigenen Bevölkerung, ohne dass zuvor ein ernsthafter Dialog versucht worden wäre. Der Westen nahm dieses Vorgehen anfangs stillschweigend hin oder unterstützte es sogar aktiv, wie die USA. Der Konflikt in der Ukraine befindet sich in einer Eskalationsspirale, zu der vor allem Russland, aber auch die ukrainische Übergangsregierung beitragen.

Aus der Analyse dieser Entwicklungen der letzten Monate ergeben sich vier Schlussfolgerungen:

- (1) Die Eingliederung der Krim-Halbinsel in die Russische Föderation stellt einen Verstoß gegen das Völkerrecht dar, insbesondere gegen das Prinzip der territorialen Integrität von Staaten. Damit und mit seiner gesamten Politik gegenüber der Ukraine seit dem Umsturz Ende Februar 2014 bis hin zur gewaltsamen Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Nachbarlandes hat Russland aber auch gegen den ungeschriebenen „international code of conduct“ verstoßen, der das Staatenverhalten in einem multipolaren und multilateralen internationalen System leiten sollte.
- (2) Die Europäische Union hat ihre Politik gegenüber der Ukraine bis weit in die Krise hinein als eine „technische Angelegenheit“ betrieben, vergleichbar etwa mit der Aushandlung eines Assoziierungsabkommens mit Island. Es ist völlig unverständlich, dass die Ukraine-Politik nicht früher, entschlossener und differenzierter als hochpolitische Frage mit

großem Eskalationspotenzial wahrgenommen worden ist. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre, insbesondere den umkämpften Präsidentschaftswahlen 2004 und 2010, musste jedem sachkundigen Beobachter klar sein, dass der Versuch, das politisch zwischen West- und Ost-Orientierung zutiefst gespaltene Land einseitig festlegen zu wollen, nur mit einer Krise enden konnte. Nachdem die Europäische Union 2011 vom „Arabischen Frühling“ überrascht wurde, erwies sie sich in ihrer Politik gegenüber der Ukraine zum zweiten Mal innerhalb kurzer Zeit als ein unzureichend informierter, nur bedingt strategiefähiger Akteur selbst in der unmittelbaren Nachbarschaft.

- (3) Die EU und ihre Mitgliedsstaaten haben die russischen Interessen gegenüber der Ukraine entweder falsch eingeschätzt oder nicht ernst genommen bzw. ignoriert. Ebenso falsch eingeschätzt haben sie den bis zum Winter/Frühjahr 2014 erreichten Grad der russischen Frustration in Bezug auf die westlichen Politikstrategien und die Interessenswahrnehmung in der Welt. Russland betrachtet inzwischen nicht nur die USA und die NATO, sondern auch die EU als geopolitischen Rivalen und möglichen Gegner. Eine informiertere Politik hätte wesentlich zu einem rechtzeitig einsetzenden Krisenmanagement beitragen können.
- (4) Dieses Krisenmanagement hat zwar nicht völlig versagt, sich aber als äußerst begrenzt wirksam erwiesen. Nach dem Georgien-Konflikt wurde ein zweites Mal deutlich, dass die Mechanismen zur Krisenfrüherkennung und zum Krisenmanagement mit bzw. gegenüber Russland gerade in Krisen nicht funktionieren. Die NATO demonstrierte erneut, dass für sie der Dialog mit Russland offenbar lediglich eine nicht krisenfeste Schönwetterveranstaltung darstellt. Das Krisenmanagement von EU und NATO bedarf folglich dringender Überprüfung. Außerdem wäre es zielführend gewesen, die gesamteuropäische OSZE nicht erst nach erfolgter Eskalation, sondern schon im Vorstadium entschlossener zum Zweck des Krisenmanagements zu einschalten.

3. Die Interessen Russlands, der USA, der Europäischen Union und Deutschlands

Seit der Auflösung der Sowjetunion betrachtet Russland die Ukraine als ein „Brudervolk“; mit dem großen Nachbarn sprachlich, kulturell und historisch eng verknüpft. Außerdem sieht es das Land als Teil seiner geopolitischen Einflussosphäre an und perzipiert Bestrebungen zur Integration der Ukraine in die NATO und die EU als Bedrohung seiner sicherheits- und wirtschaftspolitischen Kerninteressen. Ein zentrales Ziel der Politik von Präsident Putin in den letzten Jahren war die Einbindung der Ukraine in sein Projekt einer „Eurasischen Union“ und damit die Verankerung einer möglichst irreversiblen Russland-Bindung des Landes. Um

dieses Ziel zu erreichen, bediente sich Putin einer Kombination von Anreizen zur Kooperation und Drohungen bei deren Nichtbefolgung. Sein Verhältnis zum seit 2010 amtierenden Präsidenten Janukowitsch war keineswegs durch freundschaftliche Zusammenarbeit bestimmt, sondern durch eine Mischung aus Unterstützung und - auch öffentlich geäußelter - Herablassung. Russland hat die Ukraine nicht als gleichberechtigt behandelt und die starken pro-europäischen Stimmungen im Westteil des Landes nicht hinreichend berücksichtigt.

Durch die anwachsenden Demonstrationen gegen die Janukowitsch-Regierung, durch dessen hilfloses Krisenmanagement und erst recht durch den politischen Umsturz in Kiew sah sich Russland mit der – aus seiner Sicht – offensichtlichen Gefahr eines sehr weitgehenden Kontrollverlusts konfrontiert, zumal von der Übergangsregierung kaum positive Signale für den Willen zur Zusammenarbeit nicht nur mit dem Westen, sondern auch mit Russland ausgingen. Mit seiner Unterstützung für die Abspaltung der Krim und des ostukrainischen Separatismus entschied sich Putin für eine Destabilisierungsstrategie, um Russland die strategisch wichtige Schwarzmeer-Halbinsel auf Dauer und zu sichern und nach Möglichkeit auch veränderte politische Machtverhältnisse in Kiew herbeizuführen. Angesichts der absehbaren politischen und wirtschaftlichen Folgeschäden für die Russische Föderation kann diese Strategie als eher defensiv interpretiert werden. Der russischen Führung ist bewusst, dass es für längere Zeit keine pro-russische Regierung in der Ukraine mehr geben wird. In einer deutlich zu seinen Ungunsten veränderten Konstellation sicherte sich Russland das politisch und territorial Erreichbare. Diese Feststellung soll das russische Vorgehen ebensowenig rechtfertigen wie die Unterstützung Präsident Putins durch eine große Mehrheit seiner Bevölkerung. Richtig bleibt, dass Putin bei einer Hinnahme des Umsturzes in der Ukraine seine innenpolitischen Leadership-Qualitäten als Architekt eines wieder erstarkten Russlands eingebüsst hätte.

Den Entscheidungen in der Ukraine-Krise vorausgegangen war eine seit 2007 zu beobachtende Abwendung Russlands vom Westen. Dabei hatte Präsident Putin ebenso wie sein Vorgänger Jelzin in den ersten Jahren nach Amtsantritt ganz auf die Zusammenarbeit mit dem Westen gesetzt, insbesondere mit Deutschland und mit den USA. Die Erwartungshaltungen und konkreten Zielsetzungen beider Seiten erwiesen sich aber als nur sehr bedingt vereinbar. Erschwerend kam hinzu, dass Putin die Arbeitsmöglichkeiten für die Opposition in Politik und Gesellschaft immer weiter einschränkte und sich die Wertedifferenz

zum Westen vertieft. Aus russischer Sicht war der Westen, vor allem die USA, zu wenig bereit, russische Sicherheitsinteressen zu respektieren und zeigte außerdem wenig Achtung vor dem Völkerrecht, dessen traditionelle, souveränitätsorientierte Interpretation Russland vertritt wie kaum ein anderer Staat. In seiner Rede zur Eingliederung der Krim hat Präsident Putin die lange Liste der Konfliktgegenstände nochmals benannt: Kosovo-Krieg 1999, Unabhängigkeit Kosovos 2007, Aufbau eines Raketenabwehrschildes der USA in Europa ohne bzw. gegen Russland, NATO-Osterweiterung, Überdehnung des VN-Mandats bei der Libyen-Intervention 2011, unilaterale Interventionsdrohungen gegen Syrien 2013. Vor diesem Hintergrund wurde der Umsturz in Kiew als eine westlich gesteuerte Inszenierung interpretiert. Ohne die Zuspitzung der Ukraine-Krise hätte sich die russische Führung wahrscheinlich nicht so konfrontativ gegen den Westen gewandt. In der konkreten Entscheidungssituation räumte Putin geopolitischer Großmachtstrategie und nationalem Prestige dann Vorrang vor der unbeeinträchtigten Aufrechterhaltung vor allem der wirtschaftlichen Verflechtung mit Europa ein. Objektiv schadet sich Russland damit selbst, denn es gefährdet nicht nur seine auf Energieexport beruhende ökonomische Basis, sondern schränkt auch seine außenpolitischen Partnerschafts- und Handlungsoptionen stark ein. Daher liegt es durchaus im Interesse Russlands, einen Ausweg aus der Konfrontation über die Ukraine zu finden.

Die Vereinigten Staaten haben die Ukraine-Krise nicht herbeigeführt, aber sie nach Kräften zur Erreichung ihrer geopolitischen Zielsetzungen genutzt. Seit der Administration George W. Bush ist es das erklärte Ziel US-amerikanischer Politik, die Ukraine in die NATO zu holen und die geopolitische Konstellation in Eurasien durch nochmalige Ostverschiebung des Westens entscheidend zu verändern. Präsident Obama hatte diese Zielsetzung vorübergehend zurückgestellt, um einen „New Start“ mit Russland zu ermöglichen und das Land insbesondere als Partner für nukleare Rüstungskontrolle sowie internationales Krisenmanagement zu gewinnen. Ohnehin zunehmend frustriert über geringe russische Kompromissbereitschaft, könnte Obama nun unter dem innenpolitischen Druck der Republikaner und der Hillary Clinton-Demokraten zur Bush-Politik zurückkehren. Die Ukraine-Krise bietet für die USA eine einzigartige Chance, Russlands internationale Position zu schwächen, sich als Krisenmanager in Europa zu positionieren und das Gewicht der NATO gegenüber der EU zu stärken. Durch den Interessenseinklang zwischen den USA und der EU in der Ukraine-Krise konnte auch der tiefgreifende Vertrauensverlust als Folge der

Enthüllungen von Edward Snowden über die US-amerikanische Spionagepraxis gegenüber ihren Verbündeten zumindest vorübergehend überdeckt werden. Ihrem pragmatischen Ansatz entsprechend, will die Obama-Administration sich aber auch die Option einer neuen Verständigung mit einem dann geschwächten Russland offenhalten.

In Bezug auf die Ukraine-Krise verfolgt die Europäische Union mehrere Zielsetzungen. Es geht ihr um die Erhaltung einer politisch selbständigen und territorial unversehrten Ukraine, um die Bewahrung einer kooperativen Sicherheitsordnung in Europa und damit um die Vermeidung einer neuen Spaltung des Kontinents. Nach der Eskalation der Krise ist die Union bestrebt, als einheitlicher Akteur wahrgenommen zu werden und dementsprechend mit einer Stimme zu sprechen. Damit soll vor allem der Kombination von Dialogangeboten und Sanktionsdrohungen gegenüber Russland Nachdruck verliehen, aber auch ein gemeinsames Auftreten gegenüber den Vereinigten Staaten gewährleistet werden. Deutschland bzw. der Bundesregierung ist dabei eine Führungsrolle zugewachsen, die in enger Abstimmung besonders mit Frankreich und Polen ausgeübt wird. Ungeachtet der Einigkeit über die zentralen Zielsetzungen gibt es zwischen den EU-Mitgliedern durchaus unterschiedliche Interessen. Während die östlichen EU-Staaten, aber auch Schweden und Großbritannien, einen grundsätzlich „härteren“ Kurs gegenüber Russland befürworten, treten Deutschland, Frankreich und andere westeuropäische Staaten stärker dafür ein, alle Möglichkeiten zu nutzen, um Russland von seiner Interventionspolitik abzubringen – nicht zuletzt durch Kooperationsanreize. Auch in der Beurteilung der ukrainischen Übergangsregierung und in Bezug auf den Wert einer strategischen Partnerschaft mit Russland und auf eine Beitrittsperspektive der Ukraine gibt es Differenzen, die durch das aktuelle Krisenmanagement überdeckt werden.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist das vereinte Deutschland mit der Russischen Föderation in einer strategischen Partnerschaft verbunden. Sicherheit in Europa, so ein grundlegendes Prinzip deutscher Außenpolitik, könne nur mit Russland und nicht ohne oder gegen Russland erreicht werden. Dementsprechend setzte sich Deutschland in den zurückliegenden 23 Jahren immer wieder für eine möglichst intensive Ein- und Anbindung Russlands an westliche Institutionen wie EU, NATO und G 7/8 ein, besonders auch durch eine enge NATO-Russland-Partnerschaft begleitend zur Osterweiterung des Bündnisses. Bis zur Krim-Krise war Deutschland im Westen der wichtigste Unterstützer legitimer russischer

Interessen. Umgekehrt betrachtete die jeweilige russische Führung die Bundesregierung stets als ihren wichtigsten westlichen Partner neben und gelegentlich auch vor den USA. Zentrale Grundlagen für dieses gute Verhältnis waren eine zunehmende wirtschaftliche Verflechtung, die Wertschätzung des russischen/sowjetischen Beitrags zur deutschen Vereinigung sowie die Versöhnung zwischen beiden Völkern nach den Greueln des Zweiten Weltkrieges. Obwohl Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Seiten unter der zweiten Präsidentschaft Putin zunahm, änderte dies nichts an den zentralen Axiomen.

Ein weiteres grundlegendes außenpolitisches Ziel Deutschlands besteht in der Gestaltung einer multipolaren internationalen Ordnung, in der die Europäische Union sich gegenüber den USA und China erfolgreich behaupten kann. Angestrebt wird eine möglichst enge Verflechtung mit Russland als Voraussetzung eines größeren europäischen Einflusses in der Welt. Demzufolge hat Deutschland kein irgendwie denkbare Interesse an einer neuen Spaltung Europas. Deshalb hat es – gemeinsam mit Frankreich – im Jahr 2008 sein Veto gegen eine NATO-Erweiterung um die Ukraine und Georgien eingelegt, wie sie damals von der Bush-Administration mit großem Nachdruck gefordert wurde. An der Sachlogik, die diesem Veto zugrunde lag, hat sich seither nichts verändert. Die von Deutschland angestrebte multipolare Ordnung soll aber auch regelbasiert sein, gestützt auf das Völkerrecht, wirksame internationale Organisationen und Kooperationsmechanismen. Mit einer solchen regelbasierten Konzeption ist die russische Eingliederung der Krim-Republik ebenso wenig vereinbar wie russisch unterstützte Destabilisierungsmaßnahmen in der östlichen Ukraine.

Gemessen am Verhältnis zu Russland, waren Deutschlands Beziehungen zur Ukraine immer nachrangig. Dafür war nicht allein die strategische Partnerschaft mit Moskau ausschlaggebend, sondern ebenso eine nüchterne Einschätzung des ökonomischen und politischen Entwicklungspotenzials des Landes. Seit Beginn der 1990er Jahre finanziert Deutschland eine große Beratergruppe zur Wirtschaftsreform und unterstützte Transformationsprozesse in der Ukraine auch auf vielfältige andere Weise. Im Vergleich zu den östlichen EU-Mitgliedsstaaten, aber auch zu Russland fiel die Ukraine jedoch immer weiter zurück. Ungeachtet ihrer „pro-westlichen“ oder „pro-russischen“ Orientierung zeichneten sich alle ukrainischen Regierungen seit der Unabhängigkeit durch ein hohes Mass an „bad governance“ aus, insbesondere durch Korruption und durch ein politisch wie wirtschaftlich von Oligarchen-Cliquen dominiertes System.

Seinen Interessen folgend, befindet sich Deutschland in einer doppelten Dilemma-Situation: Es muss, auch gegen widerstreitende Interessen im Westen, alles dafür tun, um eine neue Spaltung Europas zu verhindern und die Strukturen gesamteuropäischer kooperativer Sicherheit mit Russland zu erhalten. Zugleich kann es das russische Verhalten in der Ukraine-Krise nicht hinnehmen. Eine Beendigung der Destabilisierungsstrategie Russlands in Bezug auf die Ukraine ist daher die zentrale Bedingung, damit Deutschland sich für die Bewahrung des politisch Erreichten und für einen konstruktiven Neuanfang im Verhältnis des Westens zu Russland einsetzen kann.

4. Wege aus der Krise

Die Ukraine-Krise wird Europa und die internationale Politik noch längere Zeit beschäftigen. Deshalb muss, wenn es um Lösungsperspektiven geht, zwischen kurz- und mittelfristigen Ansätzen unterschieden werden. Kurzfristig sind folgende Schritte erforderlich:

- (1) Die Ukraine benötigt eine demokratisch legitimierte Regierung. Daher sollte alles dafür getan werden, die Präsidentschaftswahlen, wie geplant, am 25. Mai 2014 im ganzen Land durchzuführen – oder, wenn das nicht machbar ist, so zügig wie möglich danach. Dem sollten sich auch Wahlen zum ukrainischen Parlament, der Rada, anschließen, deren Zusammensetzung ebenfalls nicht mehr dem Volkswillen entspricht.
- (2) Alle Konfliktparteien müssen den Einsatz von Gewalt beenden. Das gilt für die Übergangsregierung mit ihrer fehlgeleiteten „Anti-Terror-Operation“ ebenso wie für die Separatisten im Osten des Landes oder für bewaffnete nationalistische Gruppen. An die Stelle der Gewalt muss ein „nationaler Dialog“ auf gesamtukrainischer Ebene treten, der sich insbesondere mit einer Verfassungsreform und einer Stärkung der regionalen Autonomie befassen sollte. An diesem nationalen Dialog müssen selbstverständlich alle Konfliktparteien beteiligt werden. Er muss ergänzt werden durch entsprechende Dialogformate auf regionaler und lokaler Ebene.
- (3) Die Ukraine muss wirtschaftlich dringend stabilisiert werden. Weder Russland noch die Europäische Union haben ein Interesse an der Entstehung eines scheiternden Staates mitten in Europa. Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung des Landes mit beiden Nachbarn ist auch die Kooperation Beider für die Stabilisierung des Landes unverzichtbar.

Eine Lösung ohne oder gegen Russland stellt schon aus Gründen der wirtschaftlichen Vernunft keine realistische Alternative dar.

- (4) Die Blockfreiheit der Ukraine ist seit einigen Jahren in der Verfassung des Landes verankert. Auch die Übergangsregierung hat klargestellt, dass sie keine NATO-Mitgliedschaft anstrebt, nachdem die Vaterlandspartei Timoschenkos im Zuge des Umsturzes eine entsprechende Forderung erhoben hatte. Der Verankerung der Blockfreiheit in der Verfassung sollte unbedingt erhalten und nach den Wahlen politisch bekräftigt werden. Damit ist eine zentrale Bedingung gegeben, um die geopolitische Integrationskonkurrenz zwischen Russland und der NATO zu beenden und der Ukraine die Möglichkeit zu eröffnen, sich auf fester außenpolitischer Grundlage auf ihre wirtschaftliche Entwicklung zu konzentrieren.
- (5) Der politische Prozess in der Ukraine sollte durch eine starke Führungsrolle der gesamteuropäischen OSZE begleitet und abgesichert werden. Die OSZE verfügt nicht nur über die entsprechenden Instrumente und Kompetenzen, sie ist – im Gegensatz zur EU – auch keine Konfliktpartei. Die Führungsrolle der OSZE sollte ergänzt werden durch eine Internationale Kontaktgruppe, bestehend aus den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates, der Ukraine und Deutschland. Damit wäre ein internationales Kooperationsformat geschaffen, das für alle Konfliktbeteiligten annehmbar ist.

Alle diese Vorschläge sind vereinbar mit dem Konzept einer kooperativen Sicherheitsordnung für ganz Europa. Sie ermöglichen die Eigenentwicklung der Ukraine auf der Grundlage von Souveränität und territorialer Integrität. Darüber hinaus müssen zwei weitere Schlüsselprobleme bearbeitet werden, nämlich die mit einer EU-Assoziierung tatsächlich verbundene Zukunftsperspektive für die Ukraine und die künftige Gestaltung der Beziehungen zwischen EU, NATO und Russland.

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben sich erst einmal selbst darüber zu verständigen, welche Ziele sie gegenüber der Ukraine und anderen Ländern ihrer „Östlichen Partnerschaft“ verfolgen wollen. Ursprünglich war diese Partnerschaft als Ersatz für eine Beitrittsperspektive gedacht. Zu weit waren – und sind – diese Staaten von den zu erfüllenden wirtschaftlichen und politischen Standards entfernt. Dessen ungeachtet, wurde schon vor der Ukraine-Krise von einigen EU-Staaten die Forderung erhoben, auch der Ukraine und anderen „östlichen Partnern“ die Beitrittsperspektive zu eröffnen. Damit wäre die latente Integrationskonkurrenz zwischen der EU und Russland auch formal eröffnet. Stärkt oder

schwächt eine Beitrittsoption für die Ukraine die Europäische Union? Liegt es im Interesse der Union, Staaten den Beitritt in Aussicht zu stellen, die weit von europäischen Standards entfernt sind, viel weiter als die Türkei? Kann für einen solchen Schritt die Zustimmung der Bevölkerungen gewonnen werden oder wird das mit der Euro-Krise in die Kritik geratene europäische Integrationsprojekt dadurch nicht weiter delegitimiert? Gibt es Wege, um EU-Assoziierung und „Eurasische Union“ miteinander zu kombinieren? Die Debatte über diese Fragen muss in der Union geführt werden. Jedes europäische Land hat das Recht, die Mitgliedschaft in der EU zu beantragen. Aber die Mitglieder der Europäischen Union haben auch das Recht, darüber zu entscheiden, ob die Eröffnung von Beitrittsperspektiven in ihrem Interesse liegt.

Die Eskalation der Ukraine-Krise hat dazu geführt, dass in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen die Vertrauensgrundlage verloren gegangen ist oder zumindest sehr stark beschädigt wurde. Dieses Vertrauensdefizit lässt sich kurzfristig nicht beheben. Die Erfahrungen im Ost-West-Konflikt haben aber gezeigt, dass der institutionalisierte Dialog auch in Krisenzeiten weitergehen kann und muss. Das gilt erst recht in Bezug auf die gegenwärtige Konstellation, die mit dem überwundenen Großkonflikt nicht vergleichbar ist. Die vorhandenen Strukturen kooperativer Sicherheit sind deshalb unbedingt zu erhalten. Die Verständigung auf gemeinsame Lösungsansätze in der Ukraine-Krise bildet die wesentlichste Voraussetzung für einen Neuanfang zwischen Russland und dem Westen. Beide Seiten sollten ihre gemeinsamen Interessen in den Vordergrund stellen, z.B. bei Wirtschaft und Sicherheit. Die legitimen Interessen der jeweils anderen Seite müssen stärker als in der Vergangenheit respektiert werden. Russland sollte nicht jede Aktion der NATO als gegen sich gerichtet betrachten. Und der Westen sollte davon Abstand nehmen, von Russland Anpassungsleistungen zu fordern, ohne dafür eigene Leistungen zu erbringen. Die NATO-Russland-Partnerschaft muss zu der Institution werden, als die sie 1997 konzipiert wurde: zu einem Kooperationsformat mit einem zentralen Partner auf der Grundlage der Gleichberechtigung. Diese Partnerschaft sollte reaktiviert, intensiviert und durch neue Projekte praktischer Zusammenarbeit ausgestaltet werden. Eine gesamteuropäische Sicherheitsorganisation ist nicht in Sicht, ebenso wenig wie der immer wieder von einzelnen westlichen Politikern und Sicherheitsexperten geforderte NATO-Beitritt Russlands. Teileuropäische Organisationen wie die EU und die NATO können teileuropäische Sicherheit,

nicht aber Sicherheit für ganz Europa herbeiführen. Notwendig bleibt deshalb die Erhaltung und Vertiefung der Strukturen kooperativer Sicherheit zwischen EU, NATO und Russland.

(Abgeschlossen am 11. Mai 2014)