

*Pál Dunay**

Die Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die europäische und die euroatlantische Sicherheit – und was wir daraus lernen können

Wenn es ein Thema gibt, das die europäische Sicherheitsagenda des Jahres 2014 beherrscht, dann ist es die Ukraine-Krise. Auch wenn die Intensität der Krise variiert, ist noch immer kein Ende des Prozesses, der im Herbst 2013 begonnen hat, in Sicht. Politikexperten und Wissenschaftler aus dem Bereich Internationale Beziehungen haben sich gründlich mit der Situation auseinandergesetzt. Beide stoßen dabei allerdings auf Schwierigkeiten. Politikexperten können keine langfristigen Schlüsse aus aktuellen Entwicklungen ziehen, da diese sich täglich, wenn nicht sogar stündlich, ändern. Wissenschaftler aus dem Bereich Internationale Beziehungen wenden, um die Konsistenz ihrer Aussagen sicherzustellen, theoretische Modelle an, die gewisse Entwicklungen und Abläufe erklären können, ignorieren jedoch andere Entwicklungen, die nicht zu den vorgegebenen Paradigmen passen. Um ihre Erklärungskraft zu bewahren, machen sie Zugeständnisse an andere Denkschulen, was allerdings wiederum auf Kosten der Konsistenz ihrer Theorien geschieht. Um einen Beitrag zu diesen Diskussionen zu leisten und Analysen vorzulegen, die auch in Zukunft gültig bleiben, muss ich die Einschränkungen hinnehmen, denen meine Forschung unterworfen ist. Doch obwohl meine Analyse notwendigerweise auf einem bestimmten Weltbild beruht, versuche ich, mich nicht von einer bestimmten Denkschule innerhalb der Disziplin der Internationalen Beziehungen vereinnahmen zu lassen.

Die Aufgabe ist schwierig und ähnelt der eines Historikers, der nicht die Vergangenheit untersuchen, sondern die Zukunft vorhersagen will. Worin besteht der Zusammenhang zwischen regionalen (europäischen oder euroatlantischen) und globalen Entwicklungen? Welche Auswirkungen wird die derzeitige Krise in den nächsten Jahren auf die europäische Sicherheit haben? Wird sie unsere Ansichten über verschiedene Aspekte der internationalen Sicherheit verändern? Werden wir zu dem Schluss kommen, dass die Krise einen historischen Wendepunkt darstellt – das Ende der Ära nach dem Kalten Krieg? Oder wird sie uns nur wie ein kleiner Schluckauf der Geschichte vorkommen, nach dem wir wieder zur „Tagesordnung“ übergehen? Wird die Krise zu einer Umgestaltung der europäischen und euroatlantischen Institutionen führen? Wird sie zu einer Neuordnung beitragen, die für die beiden direkt betroffenen Länder – Russland und die Ukraine – unvorhersehbare Pro-

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis November 2014.

zesse in Gang setzt? Und zu guter Letzt: Ist das, was wir aus der Krise lernen könnten, grundlegend neu?

Die Wurzeln der Ukraine-Krise

Für eine Analyse der Ukraine-Krise ist es unumgänglich, mit einigen Fakten und einer kurzen Geschichte der Ukraine zu beginnen. Die Ukraine ist ein großes Land mit einem offiziellen Staatsgebiet von mehr als 600.000 Quadratkilometern und einer rasch abnehmenden Bevölkerung von aktuell 44,5 oder 42,5 Millionen Menschen, je nachdem, ob die Bevölkerung der Krim mitgezählt wird oder nicht. Die Ukraine befand sich im Südwesten der Sowjetunion und liegt heute zwischen drei weiteren ehemaligen Sowjetrepubliken (Belarus, Moldau und Russland) und vier Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der NATO (Ungarn, Polen, Rumänien und der Slowakei). Diese sieben Staaten sind die Nachbarländer der Ukraine. Wenn wir davon ausgehen, dass die beiden genannten Staatengruppen nach unterschiedlichen Prinzipien organisiert sind, liegt die Ukraine zwischen zwei Welten. Die Ukraine – oder, genauer gesagt, ein Großteil der gegenwärtigen Ukraine – war 337 Jahre lang Teil des Russischen Reiches und anschließend der Sowjetunion. Die Grenzen der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik (USSR) waren sogar erst ab 1954 mit denen der unabhängigen Ukraine (Stand: 1. Januar 2014) identisch, als die Krim Teil der USSR wurde. Und so sehr man auch vermuten könnte, dass aufgrund dieser gemeinsamen Geschichte so etwas wie eine gemeinsame ukrainische Identität existiert, zeigt sich doch, dass die Menschen in unterschiedlichen Teilen des Landes auch unterschiedlich denken und anderen Medieneinflüssen ausgesetzt sind. Und die gegenwärtige Anti-Terror-Operation im Südosten des Landes wird ebenfalls nicht zu größerer Einheit beitragen.¹ Eine Spaltung zwischen Kiew und Moskau zeichnet sich allmählich auch innerhalb der Orthodoxen Kirche ab. Die Wirtschaftsleistung und die politische Bilanz der Ukraine seit ihrer Unabhängigkeit sind eher mager. Als im August 1991 die Unabhängigkeit erklärt und in dem Referendum vom 1. Dezember 1991 mit über 92 Prozent der abgegebenen Stimmen bestätigt wurde, hatte Kiew nur rudimentäre Erfahrungen in der Staatsführung. In dieser Hinsicht glich die Situation derjenigen in den meisten anderen früheren Sowjetrepubliken mit Ausnahme der Russischen Föderation, die den sowjetischen Staatsapparat übernommen hatte. In den Anfangsjahren konnte die Ukraine daher viele ihrer Probleme auf den eigenen Erfahrungsmangel zurückführen. Die Staatsführung war äußerstenfalls teilweise erfolgreich. Die Ukraine durchlebte etliche Höhen und Tiefen. Auf Phasen großer Hoffnung folgte die Desillusionierung – wieder gefolgt von neuen Hoffnungen. Rein Muellerson hat die Herausforderungen, vor denen die Ukraine stand, folgendermaßen zusammengefasst: „Bereits bevor

¹ Eine gegenteilige Auffassung kann nur unterstützt werden, wenn die Abspaltung des Donezbeckens von der Ukraine bereits vorausgesetzt wird. Vgl. Gerhard Simon, Die Ukraine. Ein gespaltenes Land?, in: *Blinde Flecken im Diskurs über den Ukraine-Konflikt*, in: S+F, Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 3/2014.

sie letztendlich explodierte, stand die Ukraine kurz davor, ein gescheiterter Staat zu werden“.²

Einige Faktoren sind jedoch konstant geblieben. 1. Die Bevölkerung der Ukraine nimmt beständig ab. Seit der Unabhängigkeit ist sie von 52 Millionen auf 44,5 Millionen gesunken (42,5 Millionen ohne die Krim). Ein Ende dieses Abwärtstrends ist nicht erkennbar. Die humanitäre Krise im Südosten der Ukraine wird wahrscheinlich zu einer weiteren Bevölkerungsabnahme führen, da zahlreiche Menschen in die Russische Föderation umsiedeln werden, selbst wenn sich die Oblaste Donezk und Luhansk nicht abspalten. 2. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Ukraine beträgt 337,4 Milliarden US-Dollar, das von Russland 2.553 Milliarden. Damit liegen beide Länder auf der Liste der größten Volkswirtschaften weltweit an 42. bzw. 7. Stelle (Stand: 2013).³ 3. Das BIP pro Kopf in der Ukraine ist eher niedrig. 2013 betrug es 7.400 US-Dollar, im benachbarten Russland lag es bei 18.100 US-Dollar.⁴ 4. Die Ukraine ist ein korrupter Staat. Im Jahr 2013 rangierte das Land gemeinsam mit anderen auf Rang 144 (von 175) des Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perception Index*, CPI) von *Transparency International* (Russland, das ebenfalls hochgradig korrupt ist, belegte gemeinsam mit anderen Platz 127).⁵ 5. Das politische Establishment ist eng mit oligarchischen Strukturen verbunden, deren Interessen massiven Einfluss auf die politischen Entscheidungen ausüben. Ob tatsächlich eine konstante Verschlechterung zu verzeichnen ist, wie es gelegentlich behauptet wird („die allgegenwärtige Korruption [...] hat von Präsident zu Präsident und von Regierung zu Regierung beständig zugenommen“⁶), oder ob dieser Befund übertrieben ist, ist eine offene Frage. Fest steht, dass sich die Situation definitiv nicht gebessert hat; im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts haben die Regierungen der Ukraine die Hoffnungen der Bevölkerung zweimal enttäuscht: einmal nur kurze Zeit nach der Orangen Revolution und ein zweites Mal in den letzten Jahren der Präsidentschaft von Viktor Janukowitsch.

Die Außenbeziehungen der Ukraine spiegeln ihre schwache Leistung als Staat wider. In Kiew ist regelmäßig zu hören, das Land habe weltweite Bedeutung gehabt, solange es seine Nuklearwaffen nicht aufgab, was es im De-

2 Rein Muellerson, *Two Worlds – Two Kinds of International Law? Geopolitics Dressed in the Language of Law and Morals*, in: *Russia in Global Affairs* 2/2014, unter: <http://eng.globalaffairs.ru/print/number/Two-Worlds--Two-Kinds-of-International-Law-16704> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Vgl. Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html>.

4 Vgl. Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>.

5 Vgl. Transparency International, *Corruption Perception Index 2013*, unter: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>. Im Jahr 2014 war der Abstand zwischen den beiden Staaten auf der Rangliste geringer. Russland lag mit anderen Staaten gemeinsam an 136. Stelle und die Ukraine mit anderen gemeinsam auf Rang 142. Vgl. Transparency International, *Corruption Perception Index 2014*, unter: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

6 Muellerson, a.a.O. (Anm. 2).

zember 1994 tat.⁷ Dies ist eine grobe Übertreibung. Eine zutreffendere Beschreibung würde lauten: Die Ukraine spielte in den ersten Jahren der Unabhängigkeit *zum Teil* aufgrund ihrer Nuklearwaffen eine Rolle, während sie danach nur noch von geringerer Bedeutung war – allerdings weil sich ihre Leistung als Staat verschlechterte. Die längste Zeit ihrer Souveränität war die Ukraine ein schwacher und scheiternder Staat. Das heißt nicht, dass man den Zerfall des Landes billigen oder Verständnis für seinen gierigen großen Nachbarn zeigen sollte, der versucht hat, Kiew's politisches Schicksal zu steuern, ohne die Verantwortung für seine Probleme zu übernehmen. Es bedeutet aber, dass es unmöglich ist, die Vorgänge des Jahres 2014 zu verstehen, ohne einen realistischen und kritischen Blick auf die jüngste Vergangenheit der Ukraine zu werfen. Der Eindruck, der dabei entsteht, stimmt keineswegs zuversichtlich – weder hinsichtlich der Vergangenheit, noch mit Blick auf die nähere Zukunft. Die Ukraine ist für die internationale Gemeinschaft eine Bürde, da sie nicht in der Lage ist, ihre eigenen Angelegenheiten in den Griff zu bekommen. Auch wenn dies am deutlichsten an den Streitigkeiten innerhalb des politischen Establishments der Ukraine zu erkennen ist, hängen die tieferliegenden Ursache unmittelbar mit dem Umstand zusammen, dass politische Macht in der Ukraine stets wirtschaftliche Einflussnahme und persönliche Bereicherung – ob legal oder nicht – bedeutet hat. Aus dieser Falle scheint es keinen Ausweg zu geben. Natürlich wird sich die neue, am 26. Oktober gewählte ukrainische Regierung weiterhin mit diesem Thema befassen, und sie hat es auch in ihr Regierungsprogramm aufgenommen. Da jedoch von einigen Abgeordneten der neuen *Werchowna Rada*, die für die politische Stabilität und eine funktionierende Legislative unverzichtbar sind, bekannt ist, dass sie in Korruptionsfälle verwickelt waren, wird sich die erklärte Entschlossenheit der ukrainischen Führung wahrscheinlich nicht auf die höchsten Ebenen erstrecken. Die Korruption wird sich daher wohl auf die höheren Ränge der Macht konzentrieren, so wie es in Georgien vor rund einem Jahrzehnt geschehen ist. Jedoch sollten wir die Bedeutung nicht unterschätzen, die es für die die Bevölkerung hat, dass überhaupt etwas geschieht.

Die Schwäche der Ukraine als ein zwischen zwei politischen Systemen hin- und hergerissener Staat stellt eine Herausforderung dar. Dies liegt zum Teil an der geographischen Lage des Landes und zum Teil an seiner geostrategischen Bedeutung. Wie bereits gesagt, ist die Ukraine ein großer Staat. Sie hat die zweitgrößte Bevölkerung und das drittgrößte Territorium im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und liegt zudem an dessen westlichem Rand, der Russland mit dem Westen verbindet und es gleichzeitig von ihm trennt. Die Ukraine ist gleichermaßen als Brücke wie auch als Graben wichtig. Zbigniew

7 Vgl. z.B. Michael Crowley, Don't Worry, Ukraine Won't Go Nuclear, in: Time Magazine, 12. März 2014, unter: <http://time.com/21934/ukraine-crimea-russia-nuclear-weapons>. Der Artikel zitiert ukrainische Politiker, die ihr Bedauern über den Beschluss der Ukraine aus dem Jahr 1994, ihren Status als Nuklearwaffenstaat aufzugeben, zum Ausdruck bringen.

Brzeziński stellte 1997 fest: „Ohne die Ukraine ist Russland kein eurasisches Reich mehr. [...] Wenn Moskau allerdings die Herrschaft über die Ukraine mit ihren 52 Millionen Menschen, bedeutenden Bodenschätzen und dem Zugang zum Schwarzen Meer wiedergewinnen sollte, erlangte Russland automatisch die Mittel, ein mächtiges Europa und Asien umspannendes Reich zu werden.“⁸ Unabhängig davon, ob man Brzeziński zustimmt, ist es wichtig zu begreifen, dass die Ukraine für die Russische Föderation von besonderer Bedeutung ist. Russlands Einfluss auf die Ukraine war für sein Empfinden, im postsowjetischen Raum die Führungsrolle innezuhaben, entscheidend. Immer wenn Russland den Eindruck hatte, dass die Ukraine nicht unter Moskaus Kontrolle stand, hat es entsprechend gehandelt. So geschehen bei der ukrainischen Präsidentschaftswahl im Jahr 2004, in die sich Moskau direkt einmischte, und auch 2014, als Präsident Janukowitsch, der sich im Herbst 2013 bereit gezeigt hatte, wieder in Richtung Moskau einzuschwenken, aus dem Amt vertrieben wurde. In diesen beiden Fällen war die russische Reaktion am deutlichsten sichtbar, es gab jedoch auch viele andere Beispiele, in denen Moskau subtiler vorging.

Bevor ich mich der Analyse der Konsequenzen der Krise für die internationalen Beziehung zuwende, möchte ich zwei erste Thesen aufstellen: 1. Wäre die Ukraine kein derart schwacher Staat und hätte sie nicht entsprechende Probleme mit der Regierungsführung, wäre sie kein solch leichtes Ziel für Rivalitäten zwischen Russland und dem Westen. Dies trifft nicht nur auf die jüngere Vergangenheit zu, sondern wird auch in Zukunft so bleiben. Aufgrund ihrer internen sozioökonomischen und politischen Schwäche, ihrer mangelnden Rechtsstaatlichkeit und ihres gewaltigen Bedarfs an Geldmitteln aus dem Ausland wird die Ukraine im internationalen System ein unberechenbarer Akteur bleiben. Es ist äußerst fraglich, ob die Ukraine sich unter den gegenwärtigen Bedingungen aus dieser Lage befreien kann. 2. Trotz ihrer inneren Spaltungen ist die Ukraine kein Beispiel für einen Zusammenprall der Kulturen, sondern eher für einen *Zusammenprall der Orientierungen*. Ungelöste Probleme dieser Art machen anfällig für Rivalitäten zwischen wichtigen Akteuren im internationalen System. Kiews relative Bedeutung und seine „doppelt periphere“ Lage wird jedem Gefehlsche um den zukünftigen Weg der Ukraine und ihre politische Ausrichtung zusätzliches Gewicht verleihen. Außerdem darf die Rolle Russlands in diesem Konflikt nicht unterschätzt werden. Russlands Grundproblem ist den Soziologen wohlbekannt: die Stathierarchie. Moskau hat seit dem Ende der Sowjetunion ernste Schwierigkeiten, sich an seinen geringeren Status innerhalb des internationalen Systems zu gewöhnen. Das ist durchaus verständlich, da eine Anpassung immer schwierig ist. Jedoch versucht die Russische Föderation sich wieder mehr Gewicht in der internationalen Gemeinschaft zu verschaffen – mit Mitteln,

8 Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Weinheim/Berlin 1997, S. 74-75.

die von der übrigen Welt nicht unbedingt akzeptiert oder geschätzt werden. Die militärische Aufrüstung ist ein Beispiel für Ersteres, der Einsatz von Energieressourcen als Mittel zur politischen Einflussnahme für Letzteres. Beides hat seine Gründe. Die Aufrüstung soll zum Teil das Jahrzehnt, in dem die russischen Truppen die Hauptverlierer der Transformation waren, kompensieren. Der Missbrauch der Energieressourcen ist darauf zurückzuführen, dass Russland nicht genügend andere Mittel der Einflussnahme zur Verfügung stehen.⁹ Wie bei allen Großmächten sollte der Status der Russischen Föderation idealerweise auf einem komplexen Bündel verschiedener Machtquellen beruhen, darunter wirtschaftliche Erneuerung, Modernität und ein Lebensstil, der zur Nachahmung anregt. Anscheinend fehlen Russland aber die Geduld und die Beschlagenheit, um dies zu verstehen. Wir können nur hoffen, dass Russland nicht den Fehler begeht, seine militärische Stärke über das zur Verteidigung erforderliche Maß hinaus zu erhöhen und sich damit in den Bankrott zu begeben – gerade so wie die Sowjetunion.

Ein neuer Kalter Krieg?

Bis zum Mai oder Juni 2014 waren die meisten Experten noch der Meinung, dass die Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und dem Westen nicht mit dem Kalten Krieg vergleichbar sei. Wenn wir den Kalten Krieg als den Gegensatz zwischen zwei einander in gesellschafts-politischer, ökonomischer und ideologischer Hinsicht ausschließenden, antagonistischen Modellen definieren, gibt es keinen Grund, mit seinem Wiederauftreten zu rechnen. Wenn wir jedoch eine erweiterte Definition des Kalten Krieges bzw. der „Struktur eines Kalten Krieges“ zugrunde legen, können durchaus Ähnlichkeiten festgestellt werden. Ein russischer Experte hat darauf bereits hingewiesen und erklärt: „Wir befinden uns in einem neuen Kalten Krieg. Er wird jedoch weniger vorhersehbar sein als der vorherige, bipolare Kalte Krieg. [...] Es geht nicht um die Ukraine. Die Ukraine ist bloß ein Symptom. Ich glaube nicht an ein gesteuertes Chaos.“¹⁰

Politiker drücken sich etwas vorsichtiger aus. Vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) sprach der deutsche Außenminister Frank-

9 Ich möchte betonen, dass die Russische Föderation meiner Ansicht nach natürlich das Recht hat, Gas an jeden zu verkaufen, der bereit ist, dafür gemäß einer vertraglichen Vereinbarung zu zahlen; und ist ein Handelspartner dafür bekannt, seine Rückstände nicht zu zahlen, ist es verständlich, dass Russland auf einer Vorauszahlung besteht. Die Ukraine und ihre Berater sind zu demselben Schluss gekommen. Kiew hat die erste Vorauszahlung am 6. Dezember 2014 geleistet und 378,22 Millionen US-Dollar für eine Milliarde Kubikmeter Gas überwiesen. Vgl. Russia's Gazprom receives prepayment from Ukraine for gas supplies, Reuters, 6. Dezember 2014, unter: <http://www.reuters.com/article/2014/12/06/us-ukraine-crisis-gas-idUSKCN0JK07D20141206>.

10 Vladimir Orlov, Kak sobesednik na PIRy [Ein Gespräch über das PIR Center] in: Indeks Bezopasnosti, Nr. 110, Herbst 2014, S. 172, unter: <http://www.pircenter.org/media/content/files/12/14115643880.pdf>.

Walter Steinmeier lediglich von „Geistern der Vergangenheit und [...] neuen Dämonen“,¹¹ doch was er damit meinte, war klar: Die Bedrohung durch „alte Geister“ ist heute sehr präsent. NATO-Generalsekretär Jens Stoltenbergs Botschaft war ähnlich, aber weniger verschlüsselt: „Die NATO sucht keine Konfrontation mit Russland. [...] Niemand will einen neuen Kalten Krieg.“¹² Russlandexperten bleiben jedoch geteilter Meinung. Auch wenn Konsens darüber besteht, dass es keinen Kalten Krieg im Sinne desjenigen gibt, der zwischen 1948 und 1989 bzw. 1991 herrschte, wäre eine andere Art von Kaltem Krieg durchaus denkbar. Mark Kramer hebt drei wesentliche Unterschiede zu früher hervor: das Nichtvorhandensein einer alternativen Ideologie, die verglichen mit der Sowjetunion ungleich geringere militärische Macht der Russischen Föderation sowie das Wesen der russischen Gesellschaft: Die Sowjetunion war eine geschlossene Gesellschaft, die Russische Föderation ist es nicht. Strobe Talbott ist der Ansicht, dass sich dieser neue „Kalte Krieg“ um den „großrussischen Chauvinismus“ dreht. Wie zu Zeiten des Kalten Krieges übe Russland auch heute eine „strenge Aufsicht“ über seine Nachbarn (damals die der Sowjetunion) aus, obwohl Fjodor Lukjanow auch wichtige Unterschiede festgestellt hat, nämlich die Tatsache, dass diese Aufsicht nicht auf Abschreckung basiere und keine globalen Ambitionen verfolge. Dennoch kommt Lukjanow zu dem Schluss, dass in den bilateralen Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und dem Westen ein neuer Kalter Krieg auszumachen sei.¹³

Die beiden Modelle unterscheiden sich in erster Linie hinsichtlich ihres politischen Systems. Das eine ist liberal, das andere nicht. Im Zentrum der Politik des einen stehen das Individuum und seine Rechte, bei dem anderen ist das nicht der Fall. Im einen herrscht Rechtsstaatlichkeit, im anderen größtenteils nicht. Wenn illiberale Regierungen gewisse rechtsstaatliche Elemente aufweisen, dienen diese entweder als Lippenbekenntnis der übrigen Welt gegenüber oder sie sind dazu gedacht, sich innerhalb der Weltwirtschaft zu positionieren, indem sie Investitionen anlocken und die für den Handel auf dem Weltmarkt notwendigen Bedingungen schaffen. Und obwohl auch ein liberaler Staat in das Leben des Einzelnen eingreifen muss – zum einen, um die Sicherheit und das Überleben des Staates zu gewährleisten, zum anderen, um den Erwartungen der Bevölkerung hinsichtlich bestimmter Dienstleistungen gerecht zu werden –, unterscheiden sich die Grundlagen eines solchen Ein-

11 Auswärtiges Amt, Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der 69. Generalversammlung der Vereinten Nationen, 27. September 2014, unter: http://www.auswaertigesamt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140927_69_Generalversammlung_VN.html.

12 North Atlantic Treaty Organization, NATO: a unique Alliance with a clear course. Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the German Marshall Fund, Brüssel, 28. Oktober 2014, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_114179.htm.

13 Vgl. Čego chočet Putin? Eksperty iz Rossii, SŠA i Evropy otvečajut na voprosy The New Times [Was will Putin? Experten aus Russland, den USA und Europa beantworten Fragen der New Times], in: The New Times, 10. November 2014, unter: <http://www.newtimes.ru/articles/detail/89422>.

griffs stark voneinander. Das Verständnis von der Funktion des Staates tendiert in illiberalen bzw. autoritären oder diktatorischen Systemen zunehmend zu einem *Etatismus*, der es den Regimen ermöglicht, die Gesellschaft zu kontrollieren und somit die eigene Macht längerfristig zu erhalten. Worauf es jedoch ankommt, sind nicht nur bestimmte Prinzipien, sondern auch gute Regierungsführung, wozu auch ein relativ geringes (oder zumindest abnehmendes) Ausmaß an Korruption gehört. Das Bekenntnis zur Demokratie reicht nicht aus, massive Defizite in der Regierungsführung aufzuwiegen. Für viele Menschen, so auch für die Ukrainer, beweist Demokratie ihre Überlegenheit im Alltag.

Jedoch gibt es einen wichtigen Unterschied zwischen der gegenwärtigen Situation und der Rivalität des Kalten Krieges – zumindest vorläufig. Es existiert zwar ein alternatives System, jedoch ist seine Ideologie nicht auf Expansion ausgerichtet, jedenfalls bis jetzt nicht. Dies mag an einer realistischen Einschätzung der internationalen Machtverhältnisse und an der geringen „Attraktivität“ solcher Regime liegen. Die Konsequenz wiederum könnte ein Minderwertigkeitskomplex und damit auch ein aggressives Verhalten auf internationaler Ebene sein. Das liberale Modell ist aus vorangegangenen Konflikten zwar nicht als Sieger hervorgegangen, es ist aber doch zweifellos das dominierende Modell, auch wenn manchmal behauptet wird, eine liberale Ordnung sei nicht geeignet, die Aufgaben zu bewältigen, denen ein Staat heutzutage gegenübersteht. Auch wenn das „illiberale Modell“¹⁴ (und seine vielen Varianten) von niemandem propagiert wird, stellt es doch eine Option dar. Vor allem China (aber auch einige andere Staaten wie z.B. die Türkei und Vietnam) scheint eine praktikable Alternative anzubieten: die Kombination aus hohem Wirtschaftswachstum und autoritärer Politik.¹⁵ Zweifellos übt diese Kombination auf einige Machthaber, die ihre Macht bewahren wollen, einen gewissen Reiz aus. Russland mag durchaus dazu gehören. Jedoch beruht sein Wirtschaftswachstum – im Gegensatz zu China – auf Produkten, die wenig Gewinn abwerfen, und auf Rüstungsexporten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine alternative Organisationsform der Gesellschaft in der Entstehung begriffen ist, die zwar keine umfassende Alternative darstellt und auch nicht aktiv versucht, ihren Einfluss auszuweiten, langfristig aber Schwierigkeiten haben könnte, neben einem anderen System zu bestehen. Deshalb rührt unser Eindruck, dass die gegenwärtige

14 Der von Fareed Zakaria geborgte und in der politikwissenschaftlichen Literatur heutzutage häufig verwendete Begriff „illiberal“ ist ein Euphemismus. Mit ihm sind eigentlich verschiedene Formen autoritärer politischer Systeme gemeint. Vgl. Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York 2007 (überarbeitete Ausgabe).

15 Ich warne davor, dies auf Staaten auszuweiten, die von ihrem Reichtum an natürlichen Ressourcen profitieren. Diese Staaten profitieren von Marktlagengewinnen, u.a. weil der Wert natürlicher Ressourcen und von Treibstoffen eher zunimmt. Aufgrund des als „Ressourcenfluch“ bekannten Phänomens könnte dies vielmehr die Modernisierung und ökonomische Diversifikation beeinträchtigen.

Koexistenz nicht zu einem dem Kalten Krieg ähnlichen Szenario führen wird, nicht daher, dass es kein alternatives Modell gäbe, sondern daher, dass dieses nicht auf Expansion angelegt ist. Stattdessen könnte es zu einer friedvollen, aber dauerhaften Rivalität kommen.

Ein weiterer Unterschied zum Kalten Krieg besteht darin, dass militärische Stärke und die Anwendung von Gewalt in den gegenwärtigen konfrontativen Beziehungen keine zentrale Rolle spielen. Dies mag verschiedene Gründe haben, z.B. die offensichtliche Überlegenheit einer der beteiligten Parteien in diesem Wettbewerb oder die Erfahrungen des Kalten Krieges, der die Menschheit mindestens einmal an den Rand der atomaren Vernichtung geführt hat, oder auch die Tatsache, dass andere Bereiche geeigneterer Mittel für den Austrag der Rivalität zu bieten haben. Nicht zuletzt spielt sicher auch die Tatsache eine Rolle, dass Staaten dazu neigen, sich auf ihre komparativen Vorteile zu verlassen. Obwohl die Russische Föderation zurzeit ein ambitioniertes militärisches Modernisierungsprogramm durchführt, ist sich Moskau durchaus darüber im Klaren, dass Streitkräfte in diesem Konflikt mit anderen Machtzentren der Welt keine entscheidende Rolle spielen. Jedoch hat Moskau seine komparativen Vorteile gegenüber anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, einschließlich der Ukraine, deutlich erhöht.

Es gibt einen weiteren Grund, warum es verlockend ist, eine Parallele zum Kalten Krieg zu ziehen. Viele führende Politiker unserer Zeit sind während des Kalten Krieges aufgewachsen. Der Kalte Krieg ist ein gemeinsamer Bezugspunkt, und die Versuchung liegt nahe, Parallelen zum Kalten Krieg zu ziehen. Die Versuchung ist sogar noch größer, wenn es gewisse Ähnlichkeiten gibt. Beides zusammen genommen – der Umstand, dass der Kalte Krieg in nicht allzu ferner Vergangenheit liegt und dass viele Akteure ihn immer öfter als Bezugspunkt für die Interpretation ihres Handelns benutzen – kann dazu führen, dass das Bild einer „dem Kalten Krieg ähnlichen“ Situation entsteht.¹⁶

Ein grundlegender Unterschied zwischen der russischen und der westlichen Bewertung des Konflikts besteht hinsichtlich der *Gründe* für die gegenwärtige Situation. In Russland wird gerne gefragt: „*Kto vinovat?*“ – „Wer ist schuld?“ Russland betrachtet die Welt als einen Ort, an dem die einen – vornehmlich der Westen bzw. die NATO, beide angeführt von den USA – ständig die Interessen der anderen verletzen. Der russische Präsident formulierte dies in seiner Rede vor dem Waldai-Klub folgendermaßen: „Ein einseitiges Diktat und das Aufzwingen eigener Modelle führen [...] statt zur Lösung von Konflikten zu deren Eskalation; statt zu souveränen, stabilen Staaten zur

16 Es überrascht nicht, dass ein einflussreicher russischer Kommentator bereits von einer Parallele zum Kalten Krieg spricht, während westliche Experten noch die wichtigsten Unterschiede zwischen der heutigen Zeit und derjenigen des Kalten Krieges hervorheben. Siehe Aleksandr Prochanov, *Zdravstvui, cholodnaja voina!* [Guten Tag, Kalter Krieg!], in: *Zavtra*, 7. August 2014, unter: <http://www.zavtra.ru/content/view/zdravstvuj-holodnaya-vojna>.

zunehmenden Ausbreitung von Chaos.“¹⁷ Der russische Außenminister Sergei Lawrow bekräftigte diese Auffassung und erklärte: „Die Politik von Ultimaten, die Philosophie der Überlegenheit und der Dominanz entsprechen nicht den Anforderungen des 21. Jahrhunderts und treten in Widerspruch zu den objektiven Prozessen der Formierung eines polyzentrischen, demokratischen Weltsystems.“¹⁸ Russland stellt auch die Urteilskraft des Westens in Frage, wie eine weitere Rede von Außenminister Lawrow verdeutlicht: „Mir scheint, dass es für unsere westlichen Partner Zeit ist, die einfache Wahrheit anzuerkennen, dass sie kein Monopol auf die Wahrheit haben.“¹⁹ Für die Russische Föderation ist die Ukraine daher zwar ein Kampfplatz, nicht aber der eigentliche Gegenstand der Rivalität. Dieser ist vielmehr die Orientierung der Länder in verschiedenen Teilen der Welt, vor allem jedoch von Ländern in Russlands Nachbarschaft, darunter auch Staaten, die Teil der Sowjetunion waren. Russland hält einen weiteren Verlust seines Einflusses für inakzeptabel und tut sein Möglichstes, um diesen aufzuhalten. Moskau befürchtet, vielleicht zu Recht, dass ein weiterer Rückgang seines Einflusses auf lange Sicht Russlands Stellung im internationalen System bedrohen könnte. Eine robuste Rhetorik, gefolgt – falls notwendig – von robusten Aktionen, könnte Russland dabei helfen, seine Schwächen in globalen Prozessen zu kompensieren.

Die Rolle Europas in der internationalen Sicherheit

Während des Kalten Krieges war Europa das Zentrum eines globalen Konflikts und damit ein Sicherheitsimporteur. Westeuropa importierte seine Sicherheit aus den USA, Osteuropa aus der Sowjetunion – eine Interpretation, die allerdings davon abhängt, ob wir die Sowjetunion als europäischen Staat betrachten oder nicht. Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde Russland rasch zu einem Sicherheitsexporteur, der zunächst zur Stabilisierung seiner Nachbarn und – wenig später – auch weiter entfernter Gebiete beitrug. Parallel dazu nahm Europas Bedarf an militärischer Stärke zur Gewährleistung der eigenen Sicherheit jäh ab. Trotz der bewaffneten Auseinandersetzungen, einschließlich der Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien (aus denen später

-
- 17 Präsident Rossii [Der Präsident Russlands], Zasedanie Meždunarodnogo diskussionnogo kluba „Valdaj“ [Tagung des Internationalen Diskussionsklubs „Valdaj“], Sotschi, 24. Oktober 2014, unter: <http://www.kremlin.ru/transcripts/46860>; eine englische Fassung findet sich in: President of Russia, Meeting of the Valdai International Discussion Club, Sotschi, 24. Oktober 2014, unter: <http://eng.kremlin.ru/news/23137>.
 - 18 Außenministerium der Russischen Föderation, Rede des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, auf der 69. UNO-Generalversammlung, New York, 27. September 2014, unter: http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/191dd15588b2321143256a7d002cf40/3f07371f47ec148b44257d63002275ad!OpenDocument.
 - 19 Außenministerium der Russischen Föderation, Rede und Fragebeantwortungen des Außenministers Sergej Lawrow beim Ersten Forum für junge Diplomaten der GUS-Länder, Moskau, 25. April 2014, unter: http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/191dd15588b2321143256a7d002cf40/f8b0591eb25a3d9b44257d740025f0db!OpenDocument.

internationale Konflikte wurden) und im Kaukasus, hat sich die Sicherheitsperzeption der großen Mehrheit der Bevölkerung in Europa im Vergleich zum Kalten Krieg verbessert. Die Streitkräfte wurden verkleinert, militärische Anschaffungen zurückgestellt und Europa machte – wie einige Kommentatoren es nannten – einen strategischen Urlaub. Es gab auch Ausnahmen, vor allem jene Staaten, die traditionell eine Rolle in der militärischen Machtprojektion gespielt hatten, wie z.B. Frankreich und Großbritannien, aber auch diejenigen Staaten, die die Zeit des Nichtvorhandenseins einer Bedrohung für Modernisierungsmaßnahmen nutzten, so wie die Niederlande und zuletzt auch Russland, und schließlich die Staaten mit einem Rest an externen Bedrohungswahrnehmungen, darunter einige der baltischen Staaten und Polen.

Obwohl eine Reihe bewaffneter Konflikte gezeigt hat, dass die militärische Sicherheit in Europa nicht gänzlich irrelevant geworden ist, wurden daraus kaum Konsequenzen gezogen. Für die meisten europäischen Länder stellte nicht einmal der Krieg zwischen Russland und Georgien einen Weckruf dar. Die europäischen Staaten konnten sich auf den Umstand berufen, dass Georgien die Kampfhandlungen am 7. August begonnen hatte und sich Russlands Durchsetzungsvermögen ohnehin auf das frühere Sowjetgebiet beschränkte. Die NATO trug zweifellos zu einer Sicherheitsperzeption bei, die vielen europäischen Staaten das Gefühl vermittelte, dass Sicherheit ohne größere Investitionen in ihre Verteidigung zu haben war. Zudem waren höhere Verteidigungsausgaben angesichts der aufeinanderfolgenden Finanz-, Banken- und Wirtschaftskrisen, die sich zu einer sozialen Krise in Europa entwickelten, keine realistische Option. Die Ukraine hat für das erforderliche Adrenalin gesorgt und dazu geführt, dass die erneute Relevanz militärischer Sicherheit allgemein anerkannt wird: Auch wenn militärische Sicherheit weder der einzig relevante noch der entscheidende Faktor ist, kann sie nicht ignoriert werden.

Wird Europa nun im Bereich der militärischen Sicherheit aktiv werden, und wenn ja, was wird es tun? Der Druck hierzu kommt aus zwei Richtungen: 1. Mehrere Staaten fühlen sich durch die Bedrohung der territorialen Integrität der Ukraine gefährdet. Sie befürchten verständlicherweise, dass die Ukraine nur der erste Schritt einer ganzen Reihe von russischen Territorialansprüchen sein könnte. Bestätigt wurden diese Befürchtungen durch Aussagen populistischer russischer Politiker wie Wladimir Schirinowski und durchgesickerte Protokolle bilateraler Gespräche (zwischen Petro Poroschenko und Wladimir Putin sowie zwischen Poroschenko und EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso). 2. Die Vereinigten Staaten nutzten die Gelegenheit, diejenigen Staaten, die sich am besorgtesten zeigten, zu beruhigen. Gleichzeitig mahnten sie die NATO-Mitgliedstaaten, ihr Widerstreben, angemessen in ihre Verteidigung zu investieren, aufzugeben, und riefen sie dazu auf, ihr Engagement zu verstärken.

Was als nächstes passieren wird, ist unklar. Die baltischen Staaten und Polen könnten von der starken symbolischen Anbindung ihrer Verteidigung an diejenige der USA profitieren. Eine solche Rückversicherung würde signalisieren, dass die NATO und alle ihre Mitglieder ihre Verpflichtungen ernst nehmen, also auch Artikel 5 des Washingtoner Vertrags. Auch wenn es nur schwer vorstellbar ist, dass Russland die Machtverhältnisse so falsch einschätzt, dass es ein NATO-Mitglied direkt herausfordern würde, könnte eine solche Botschaft für verschiedene Empfänger durchaus notwendig sein. Wichtig ist: 1. Die politische und militärische Führung Russlands muss an die geographischen Grenzen ihres Aktionsradius erinnert werden. 2. Das politische Establishment der USA und die amerikanische Bevölkerung müssen daran erinnert werden, dass Amerika eine Verpflichtung gegenüber seinen europäischen Verbündeten hat. Dies ist vor allem wichtig nach 15 Jahren, in denen militärische Sicherheit in Europa als selbstverständlich betrachtet wurde, sowie angesichts von Behauptungen, dass die USA während der zweiten Amtszeit von Präsident Barack Obama Einsparungen vorgenommen haben. 3. Anderen NATO-Mitgliedstaaten und ihrer Bevölkerung – darunter auch diejenigen Länder, die sich von Russland direkt bedroht fühlen – muss das Gefühl der Unsicherheit genommen werden. Es mag etwas weit hergeholt sein zu vermuten, dass die Rückversicherungspolitik der USA vom Frühjahr 2014 und die Forderung Washingtons, die europäischen NATO-Hauptstädte sollten ihre Verteidigungsverpflichtung verstärken bzw. bestehenden Verpflichtungen nachkommen, seien direkt miteinander verknüpft. Jedoch wäre es für jeden einzelnen Mitgliedstaat äußerst schwierig gewesen zu bestreiten, dass die Bündnissolidarität höhere Verteidigungsausgaben und Anschaffungen erfordert. Verteidigungsökonomien könnten zu dem Schluss gelangen, dass der Aufruf an die NATO-Mitglieder, mindestens zwei Prozent ihres BIP für die Verteidigung auszugeben, wirkungslos ist, da dies nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit führt. Der symbolische Wert eines verstärkten Engagements im Bereich der Verteidigung mag jedoch für die oben genannten Adressaten wichtig sein.

Die weiteren Entwicklungen sind recht leicht vorherzusagen, vor allem, wenn wir von zwei alternativen Szenarien ausgehen. 1. Wenn Russland seine revisionistische Haltung beibehält oder sich eine andere ernstzunehmende Bedrohung am Horizont abzeichnet, wird die erklärte Solidarität der NATO bestehen bleiben und der Zusammenhalt der Allianz wird nicht unter der deutlichen Reduzierung der Truppen in Afghanistan leiden. Die NATO würde von einem „neuen Kitt“ zusammengehalten, der über Worte hinausgeht. Das könnte auch bedeuten, dass die Mitgliedstaaten nur in einzelnen Bereichen den Verpflichtungen hinterherhinken, die sie auf dem Gipfeltreffen in Wales im September 2014 eingegangen sind. 2. Falls sich die Ukraine-Krise jedoch als einmalige Episode in der europäischen Sicherheit herausstellen sollte, werden mehrere Mitgliedstaaten einen Vorwand finden, ihren

Verpflichtungen nur zögerlich nachzukommen, und die alte Debatte über die Lastenverteilung wird erneut entbrennen.

Es ist unbedingt erforderlich, dass die NATO als Forum für den politischen Austausch erhalten bleibt. Dafür gibt es mehrere Gründe. Ich möchte an dieser Stelle nur einen davon hervorheben, der mit der Ukraine-Krise zu tun hat. Diese Krise hat gezeigt, dass einige NATO-Mitgliedstaaten den Verzicht auf Investitionen in ihre Sicherheit extrem weit getrieben haben. Es seien nur diejenigen Länder erwähnt, die die Entschlossenheit des Westens in seiner Reaktion auf die russische Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine schwächen wollten. Dies mag eher ein Problem für die Europäische Union sein. Da jedoch vier dieser Staaten auch NATO-Mitglieder sind, könnte es wichtig sein, die unterschiedliche Mitgliedschaft und die Präsenz der USA in den NATO-Foren zu nutzen, um sich dieses Themas anzunehmen. Die USA sind einer der wenigen internationalen Akteure, die auf Staaten wie die Tschechische Republik, Ungarn, Italien und die Slowakei Druck ausüben können.

Unabhängig davon, welches der beiden Szenarien tatsächlich eintreten wird, können wir davon ausgehen, dass der militärischen Sicherheit in Europa in Zukunft größere Relevanz zukommen wird und die entsprechenden Foren an Bedeutung gewinnen werden. Die Ukraine-Krise hat deutlich gemacht, dass die Europäische Union in militärischer Hinsicht bestenfalls virtuell relevant ist und schlimmstenfalls gar nicht. Die Europäische Union hat sich immer wieder auf ihre Stärken verlassen, die von Sanktionen bis zur endlosen (und gelegentlich erfolgreichen) Suche nach Kompromissen am Verhandlungstisch reichen.

Die USA und Westeuropa waren sich zwar darüber einig, dass es inakzeptabel war, die territoriale Integrität eines Staates zu untergraben. Die Interpretation des russischen Vorgehens und die Reaktionen darauf fielen jedoch unterschiedlich aus. Der Westen hatte gute Gründe, vorsichtig zu sein. Während der letzten 25 Jahre hatte er sich durchaus für das Recht auf Selbstbestimmung und die Gründung neuer Staaten auf dieser Basis eingesetzt und dabei der Achtung territorialer Integrität und der Unverletzlichkeit von Grenzen weniger Bedeutung beigemessen. Damit schuf er ein Ungleichgewicht zwischen Grundprinzipien des Völkerrechts. Der Dekalog der Schlussakte von Helsinki – Grundlage und wichtigstes Dokument der OSZE – wurde widersprüchlich angewandt. Der Westen konnte sogar gute Argumente für diesen Ansatz vorbringen (repressive Regime, ethnische Säuberungen, gravierende Menschenrechtsverletzungen etc.). Wenn wir die Angelegenheit „wertneutral“ betrachten, wird deutlich, dass sämtliche Interventionen im Namen des Rechts auf Selbstbestimmung stattfanden. Jetzt muss der Westen einsehen, dass er einen gefährlichen Weg eingeschlagen hat. Es wäre besser gewesen, einen ausgewogenen Ansatz zu verfolgen, der das Prinzip der Selbstbestimmung mit dem Verbot der Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit eines Staates ausbalanciert. Viel-

leicht ist dies eine Lektion, die jetzt gelernt wird. Die Russische Föderation wird sich sicherlich keine Gelegenheit entgehen lassen, den Westen an das zu erinnern, was Außenminister Lawrow bereits wie folgt formuliert hat: Der Westen „verwirft das in der UN-Charta festgelegte demokratische Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten und versucht, für alle zu entscheiden, was gut und was schlecht ist. Washington deklarierte offen sein Recht auf den einseitigen Einsatz von militärischer Stärke wo auch immer für die Verteidigung der eigenen Interessen. Militärische Interventionen wurden zur Norm, und zwar trotz der Tatsache, dass alle in den letzten Jahren von den USA unternommenen Gewaltoperationen jammervoll endeten.“²⁰ Auch wenn man darüber streiten kann, ob es die Anwendung von Gewalt selbst war, die zu den schwachen Ergebnissen geführt hat, oder die gescheiterten Bemühungen um den Friedensaufbau und die Staats- und Nationenbildung nach einem Konflikt, lässt sich die Behauptung nicht ganz von der Hand weisen, dass die souveräne Gleichheit und das Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt in den letzten 15 Jahren nicht gerade gestärkt, sondern erheblich geschwächt wurden.

Als Russland die Krim in sein eigenes Hoheitsgebiet integrierte und dies mit einem Referendum legitimierte, empfanden viele dies sehr deutlich als illegal und als politisch inakzeptabel. Die USA sprachen sich konsequent gegen diesen Schritt aus: „Das am Sonntag auf der Krim abgehaltene rechtswidrige ‚Referendum‘ verstieß gegen die Verfassung und die Souveränität der Ukraine und wird nicht anerkannt werden. Die Krim gehört zur Ukraine. Nur ein einziger Teilnehmerstaat behauptet, dass dem nicht so sei“,²¹ sagte der US-Botschafter im Ständigen Rat der OSZE. Andere schwiegen oder äußerten sich zumindest nicht so deutlich. So mancher mag sogar der Ansicht gewesen sein, Russlands Vorgehen sei akzeptabel. Die Mehrheit der Bevölkerung der Krim sind ethnische Russen (58 Prozent), und es wurde ein Referendum abgehalten, das zwar nicht fair verlaufen sein mag, aber Fakten geschaffen hat. Argumentiert man, dass der Übergang der Kontrolle über die Krim auf Russland aufgrund geostrategischer Erfordernisse legitim war, wird auch klar, warum die Russische Föderation die vollständige souveräne Kontrolle über die Krim erlangen wollte. Infolge des Regierungswechsels in Kiew konnte sich Moskau nicht mehr sicher sein, dass der Pachtvertrag für den Marinestützpunkt in Sewastopol (der 2010 mit dem „Vertrag von Charkow“ zwischen Präsident Janukowitsch und Präsident Medwedew bis 2042 verlängert worden war) weiterhin eingehalten werden würde. Russland hatte sich hier für einen anderen Ansatz als nach dem russisch-georgischen Krieg ent-

20 Rede des Außenministers Russlands, Sergej Lawrow, auf der 69. UNO-Generalversammlung, a.a.O. (Anm. 18).

21 Interpretative Erklärung gemäß Abschnitt IV.1 (A) Absatz 6 der Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, Anlage 2.

schieden. Damals hatte es die staatliche Unabhängigkeit der Pseudostaaten Südossetien und Abchasien anerkannt. Nun hingegen nahm Russland die Krim und Sewastopol in die Russische Föderation auf. Dies zeigt deutlich, dass sich Russland darüber im Klaren war, dass es für die Anerkennung der Krim als unabhängiger Staat nicht mit internationaler Unterstützung rechnen konnte. Auch ist die Krim in historischer Hinsicht nicht mit Abchasien oder Südossetien vergleichbar, da sie vor nur 60 Jahren noch zur Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik gehört hatte und dort außerdem eine ethnisch russische Mehrheit lebt.

Aus der Art und Weise, wie der Westen mit dem Thema Krim umgegangen ist, können wir etwas lernen. Die Versuche, die Russische Föderation versöhnlich zu stimmen (um nicht zu sagen zu beschwichtigen), erwiesen sich als erfolglos. Es ist jedoch verständlich, dass der Westen nicht unverhältnismäßig auf diese Herausforderung reagieren wollte – was unterschiedliche Interpretationen zulässt. Es ist ungewiss, ob eine solche relativ sanfte Reaktion dazu beigetragen hat, dass Russlands „Appetit“ noch größer geworden ist und sich der Konflikt somit weiter zugespitzt hat.

Die Annexion der Krim ist nicht zu verstehen, wenn man sie lediglich als eine Steigerung vom Revisionismus zum Revanchismus ansieht.²² Russlands Motive nachvollziehen zu können erfordert auch Empathie mit einem Land, das jeden einzelnen Quadratkilometer verloren hat, den es in den letzten drei Jahrhunderten gewonnen hatte. Ein Gebiet zu gewinnen oder wiederzugewinnen kann reizvoll sein, vor allem in jenen Teilen der Welt, die – um es mit Robert Cooper zu sagen²³ – im Paradigma der Moderne leben, in dem Souveränität große Bedeutung hat, Territorium Kontrolle bedeutet und Grenzen trennen. Die Russische Föderation lebt in diesem Paradigma und dies hat sich – so der französische Kommentator Dominique Moisi – infolge der Demütigungen der jüngsten Vergangenheit noch verschärft.²⁴ Putin hat die Uhr zurückgedreht und vielen Russen geholfen, ihren Stolz zurückzugewinnen. Das ist die Ursache seiner rapide steigenden Popularität, die ein Ausmaß erreicht hat, von dem die Politiker in etablierten Demokratien nur träumen können. Doch diese Popularität hat ihren Preis. Kurzfristig besteht er darin, dass Wladimir Putin und die Russische Föderation auf internationaler Ebene deutlich an Anerkennung eingebüßt haben.²⁵ Längerfristig, wenn alle Bevölke-

22 Bereits 2009, kurz nach dem Fünftagekrieg vom August 2008, warnte Sergei Karaganow, dass „Russland die ihm in den 1990ern auferlegten ungünstigen Spielregeln ändern und sich von einem revisionistischen in einen revanchistischen Staat verwandeln könnte“. Sergey Karaganov, *The Magic Numbers of 2009*, in: *Russia in Global Affairs 2/2009*, unter: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_13036.

23 Vgl. Robert Cooper, *The Breaking of Nations – Order and Chaos in the Twenty-first Century*, London 2004.

24 Vgl. Dominique Moisi, *The Geopolitics of Emotion: How Cultures of Fear, Humiliation and Hope Are Reshaping the World*, New York 2010.

25 Vgl. Pew Research Center, *Global Attitudes and Trends, Russia's Global Image Negative amid Crisis in Ukraine. Americans' and Europeans' Views Sour Dramatically*, 9. Juli

rungsschichten Russlands unter den Sanktionen zu leiden haben, könnte Putin an Popularität verlieren. Viele Beobachter im früheren Sowjetgebiet halten dies für den eigentlichen Zweck der westlichen Sanktionen: Die russische Regierung soll destabilisiert und ein Regierungs- oder Systemwechsel herbeigeführt werden. Ob dies eine wohlbegründete Sorge ist, Solidarität in der russischen Gesellschaft erzeugen soll oder als Symptom einer verletzten Psyche anzusehen ist, bleibt offen. Unzweifelhaft hallt das Zusammenwirken interner und externer Faktoren, die die sogenannten farbigen Revolutionen des letzten Jahrzehnts geschürt haben, immer noch nach (und wird teilweise von der russischen Propaganda künstlich aufrechterhalten). Für die russische Regierung mag die Darstellung Russlands als Opfer dazu beitragen, dass sie von der Bevölkerung im eigenen Land unterstützt wird.

Einige Beobachter zeigten sich davon überzeugt, dass Russland sich mit der Annexion der Krim zufriedengeben und sich auf keine weiteren Abenteuer einlassen wird. Jedoch möchte die Bevölkerung eines Teils der Ostukraine ihren Status innerhalb der Ukraine ebenfalls neu verhandeln oder sogar der Russischen Föderation beitreten. Ersteres würde eine Dezentralisierung der Macht oder sogar die Umwandlung der Ukraine in eine Föderation erfordern. Wer im postmodernen Paradigma lebt und meint, eine Dezentralisierung sei kein großes Problem, sollte Folgendes beachten: 1. In Osteuropa gibt es keine einzige Föderation mit einer echten Dezentralisierung von Macht und einer nennenswerten finanziellen Autonomie der einzelnen Bestandteile. Die multinationalen „Föderationen“ Ostmittel- und Osteuropas haben sich allesamt aufgelöst. Russland, das nach wie vor eine Föderation ist, betreibt eine Rezentralisierung von Macht und höhlt die Macht der Föderationssubjekte bei gleichzeitiger Stärkung der Regionen weiter aus. Dieser Prozess ist ein wesentlicher Bestandteil „virtueller Demokratie“.²⁶ 2. In Osteuropa herrscht wenig Vertrauen in Versprechungen und verfassungsrechtliche Regelungen. Aus bitterer Erfahrung weiß die Bevölkerung, dass solche Versprechen und Regeln nur so lange Bestand haben, wie sich die politischen Machtverhältnisse nicht ändern und neuen Vereinbarungen Platz machen. 3. Dezentralisierung bedeutet einen Macht- und Ressourcenverlust für die Zentralgewalt. In einem Staat, der so hochgradig korrupt ist wie die Ukraine, würde ein solcher Vorgang bedeuten, dass den zentralen Behörden der köstlichste Nebeneffekt politischer Macht verloren ginge: die Möglichkeit der privaten Bereicherung. Wenn wir diese Faktoren zusammennehmen, wird deutlich, weshalb sich die Ukraine vehement gegen eine Dezentralisierung gewehrt hat. Das Thema Dezentralisierung (auch wenn sie keine Autonomie bedeutet) war bei dem Treffen des russischen und des ukrainischen Außenministers im April (im Beisein des US-Außenministers und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicher-

2014, unter: <http://www.pewglobal.org/2014/07/09/russias-global-image-negative-amid-crisis-in-ukraine>.

26 Vgl. Andrew Wilson, *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, New Haven 2005.

heitspolitik der Europäischen Union) einer der umstrittenen Punkte und konnte erst im September 2014 geklärt werden, als man sich im Minsker Protokoll der Trilateralen Kontaktgruppe auf die „Durchführung einer Dezentralisierung der Macht“ einigte. Das Thema ist jedoch offensichtlich nach wie vor umstritten, da die ukrainischen Verantwortlichen eine Implementierung der Bestimmung nicht begrüßen würden – erst recht nicht auf Grundlage einer solch unklaren Formulierung.

Es ist wichtig sich vor Augen zu führen, dass das Angebot einer begrenzten Selbstverwaltung, das die Ukraine den Menschen in Donezk und Luhansk machte, äußerst vage war und zudem schlecht kommuniziert wurde. Kiew schreckte davor zurück, die Notwendigkeit einer Machtdezentralisierung zu akzeptieren, den betreffenden Gebieten einen Sonderstatus zuzugestehen und Russisch als Amtssprache neben dem Ukrainischen anzuerkennen. Außerdem wurden die den beiden Regionen unterbreiteten „Angebote“ international sehr schlecht kommuniziert. Viele Menschen weltweit sahen daher nur die Toten in der Ostukraine (dem Donezbecken oder „Donbass“) und nicht die Versuche, den Konflikt mit politischen Mitteln zu lösen. Auch die ukrainischen Streitkräfte machten einen schwachen Eindruck. Probleme mit der Ausrüstung und Mängel in der Grundausbildung waren allzu offensichtlich. Sie haben auch gezeigt, dass die jüngsten Versuche der Ukraine, ihre Verteidigung zu reformieren, infolge von Korruption und ineffektivem Management größtenteils gescheitert sind. Darüber hinaus erweckte die Ukraine den Eindruck, dass ihr die Zahl ihrer eigenen Toten und das Ausmaß an Zerstörung gleichgültig waren. Ich bin daher versucht, den Krieg der Ukraine im Donbass als „Schukow’schen“ Krieg zu bezeichnen. Bekanntermaßen kümmerten Marschall Schukow die Verluste der Roten Armee sowohl am Chalchin-Gol als auch in der Schlacht um Berlin herzlich wenig. Erfolg auf dem Schlachtfeld kann zwar manchmal eine große Zahl von Opfern – auch unter Zivilisten – sowie die Zerstörung von Infrastruktur und Eigentum rechtfertigen, doch war dies im Donbass-Feldzug der Ukraine nicht der Fall. Es ist unwahrscheinlich, dass Kiew die Absicht hatte, Donezk und Luhansk zu zerstören, wenn es darauf hoffte, die souveräne Kontrolle über diese Gebiete beizubehalten.

Kiews Entscheidung, die abtrünnigen Oblaste Donezk und Luhansk nicht länger finanziell zu unterstützen und die Beziehungen zu ihnen abubrechen,²⁷

27 Vgl. Ukraine scraps human rights treaty for rebel areas, cuts services, freezes banks, 16. November 2014, in: RT.com, unter: <http://rt.com/news/205919-ukraine-bockade-rebel-areas>. Genauer gesagt hatten der Präsident und die Regierung der Ukraine beschlossen, keine Sozialleistungen mehr an diejenigen Einwohner der (außerhalb der Kontrolle der Regierung in Kiew befindlichen) Gebiete Donezk und Luhansk zu zahlen, die sich nicht bis zum 31. Dezember 2014 in einem Gebiet registrieren lassen, das von der ukrainischen Regierung kontrolliert wird. Siehe Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the human rights situation in Ukraine, 15. Dezember 2014, Absatz 34, S. 8, unter: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_eighth_report_on_Ukraine.pdf.

mag für viele Ukrainer emotional belastend sein. Jedoch ist dadurch eine Situation entstanden, in der die Russische Föderation mehr Verantwortung für die Region übernehmen muss. Die Ukraine hat somit Donezk und Luhansk Russland in die Arme getrieben. Mit diesem Schritt hat erstmals die Ukraine Russland eine Falle gestellt – anstatt umgekehrt. Moskau steht nun vor der Wahl, die russische Souveränität auf die Oblaste Donezk und Luhansk auszuweiten oder sie lediglich zu unterstützen. Entscheidet Russland sich für die erste Option, gewinnt es zwar ein Territorium hinzu, wird aber kaum der Kritik entgehen können, eine imperialistische Politik zu betreiben. Wählt es die zweite Möglichkeit, muss Russland die Verantwortung für die Kosten übernehmen, die vom gegenwärtigen Haushaltsdefizit bis zum wirtschaftlichen Wiederaufbau reichen. Unklar ist jedoch, ob die Ukraine strategisch langfristig plant, Donezk und Luhansk mitsamt der mit ihnen verbundenen Probleme „loszuwerden“, oder ob sie die beiden Gebiete nur für die Wahlen im November bestrafen will, bei denen die Separatisten an die Macht gekommen waren. Falls Kiew eine langfristige Strategie verfolgt, wird es seine militärischen Operationen einstellen und akzeptieren müssen, dass diese Gebiete faktisch verloren sind.

Sanktionen: eine Botschaft, die eine militärischer Konfrontation vermeidet

In den Reaktionen des Westens auf die Entwicklungen in der Ukraine sind Unterschiede zwischen den USA und der EU deutlich geworden, die leicht zu erklären sind. Die USA bedient sich eines anderen Sortiments an Strategien und vertraut eher auf Zwangsmaßnahmen als die EU. Sanktionen spielen in der US-Politik eine wichtige Rolle und werden regelmäßig angewendet. Die EU hat zwar in vielen Fällen ebenfalls Sanktionen verhängt, erweckt dabei jedoch stets den Eindruck, sie würde lieber darauf verzichten. Dahinter verbirgt sich ein entscheidender Unterschied: Die EU ist ein Handelsblock, und mehr als 40 Prozent ihres Gesamt-BIP stammt aus dem Außenhandel. Für die USA beträgt dieser Anteil lediglich 15,7 Prozent.²⁸ Darüber hinaus ist Russland für Europa ein wichtiger Handelspartner, nicht nur für den Import von Erdöl und Erdgas und als Absatzmarkt für hochwertige westeuropäische Erzeugnisse, sondern auch als wichtiger Investitionsmarkt – auch wenn dies von Staat zu Staat variiert. Für die EU ist Russland also als Handelspartner deutlich wichtiger als für die USA.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben ihre Sanktionen schrittweise verhängt, wodurch es der Russischen Föderation möglich war, entweder Maßnahmen zur Deeskalation des Konflikts zu ergreifen oder Gegensanktionen

28 Vgl. Eurostat, EU 28 exports and imports as a percentage of GDP by year (2013), unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:EU_28_imports_and_exports_as_a_percentage_of_GDP_by_year.png.

einzuführen. Die EU-Sanktionen bestanden aus einer Kombination von 1. Maßnahmen gegen Mitglieder der russischen Regierung und der Wirtschafts-elite, darunter Einreiseverbote und das Einfrieren von Bankkonten (was später auch gegen die Separatisten in Donezk und Luhansk eingesetzt wurde); 2. Handelsbeschränkungen; 3. Investitionsverbote, begleitet von Restriktionen für den Technologietransfer. Diese Maßnahmen wurden, abhängig von den jeweiligen nationalen Interessen, nicht von allen Mitgliedstaaten unterstützt. So taten sich Großbritannien und Luxemburg mit Sanktionen im Bankensektor schwer, Frankreich mit Handelssanktionen, u.a. dem Export von Militärgütern, und insbesondere mit dem Verbot der Lieferung von zwei Mistral-Hubschrauberträgern. Deutschland – wo mehr als 6.000 Firmen ansässig sind, die mit Russland Geschäfte machen – hatte Probleme mit den Handels- und Investitionssanktionen. Und nicht zuletzt waren einige Staaten ganz allgemein skeptisch, ob Sanktionen überhaupt in irgendeiner Weise ihren Zweck erfüllen würden. Am deutlichsten formulierte dies der ungarische Premierminister, der die Sanktionen gegen Russland als „Schuss ins eigene Knie“ bezeichnete.²⁹ Natürlich wurde Premierminister Viktor Orbán von seinen Partnern davor gewarnt, die Solidarität innerhalb der EU zu schwächen, was ihm nur erneut die Möglichkeit gab, einen Streit mit der EU vom Zaun zu brechen. Es ist ganz offensichtlich, dass eine Reihe von EU-Staaten die Sanktionen gegen Russland nur ungern unterstützen. Interessanterweise handelt es sich dabei nicht um diejenigen Staaten, die zu den Hauptverlierern der Sanktionspolitik gehören. Zusätzlich zu seiner rhetorischen Opposition stellte Ungarn sogar seine „umgekehrten“ Gaslieferungen an die Ukraine ein und versuchte, Bedingungen für seine Solidarität mit den Sanktionsmaßnahmen der EU zu stellen. Die Tschechische Republik hatte ein anderes Problem. Präsident Miloš Zeman hat eine gewisse „Prädisposition“ dafür, die Haltung der Russischen Föderation zu unterstützen. Der Gesamtschaden für den EU-Handel bis Mitte November 2014 wurde auf rund fünf bis sechs Milliarden Euro geschätzt, bestimmte Wirtschaftsbereiche und Staaten litten jedoch besonders darunter.

Die Russische Föderation hat im Gegenzug eigene Sanktionen eingeführt. Die russischen Gegensanktionen, wie etwa das Importverbot für Agrarprodukte, hat einige EU-Mitgliedstaaten – darunter Polen und Litauen – schwer getroffen. Die meisten Staaten haben jedoch nicht versucht, die Sanktionen zu unterlaufen, sondern sich darum bemüht, ihre Verluste mit Hilfe des dafür geschaffenen EU-Fonds zu kompensieren. Die russischen Sanktionen waren eher begrenzt, was angesichts der asymmetrischen Wirtschaftskraft beider Seiten und Russlands Abhängigkeit von westlichen Märkten, Investitionen und Technologien verständlich ist. Die Einführung der russischen Sanktionen wurde von an die eigene Bevölkerung gerichteten Beteuerungen begleitet, die

29 Orbán: Russian Sanctions „Shot in Our Own Leg“, in: Hungary today, 18. August 2014, unter: <http://hungarytoday.hu/cikk/orban-russian-sanctions-shot-leg>.

westlichen Sanktionen würden dem Land keinen Schaden zufügen und die Produktion und Innovation im Inland sogar beflügeln. Ungeachtet dieser Propaganda wurde rasch deutlich, dass die russische Wirtschaft langfristig in Schwierigkeiten geraten wird. Die ersten Warnsignale kamen aus dem russischen Bankensektor und von großen Unternehmen, die ihre Finanzen nicht ohne den Zugriff auf ausländische Ressourcen verwalten konnten. Sie wandten sich an die Regierung um Hilfe. Der Staat hatte keine andere Wahl als finanzielle Unterstützung zu leisten, die aus Rücklagen und der staatlichen Rentenkasse bezahlt wird. Die Regierung hat auch eine Erhöhung der Einkommenssteuer in Betracht gezogen, die derzeit mit 13 Prozent sehr niedrig ist. Die Russische Föderation hat es sorgfältig vermieden, Sanktionen zu verhängen, die allzu schmerzhaft gewesen wären, wie etwa die Schließung des russischen Luftraums für ausländische Fluglinien oder die Einstellung des Exports von Öl und Gas. Moskau hatte kein Interesse an einem Sanktionswettbewerb oder daran, denjenigen im Westen, die weitere Sanktionen gegen Russland verhängen wollten, noch mehr Argumente zu liefern. Russische Unternehmen reagierten auf die Sanktionen, indem sie versuchten, größtmöglichen Gewinn aus der Situation zu schlagen. Eine russische Ölfirma bat die Regierung, ihr mit über 40 Milliarden US-Dollar unter die Arme zu greifen, bevor sich herausstellte, dass sie über 25 Milliarden Dollar in ihrem Bestand hatte. Die Preise für einige Lebensmittel stiegen in mehreren Regionen sprunghaft an. Um dem entgegenzuwirken, zog die Regierung die (vorübergehende) Einführung von Preiskontrollen für bestimmte sozial wichtige Produkte in Erwägung. Zum aktuellen Zeitpunkt (November 2014) ist dies jedoch noch nicht geschehen.

Die russische Wirtschaft hat aus einer ganzen Reihe von Gründen Schaden genommen. Der Umstand, dass russische Unternehmen und Banken Schwierigkeiten bei der Refinanzierung von Krediten haben, hat die Kreditwürdigkeit der Russischen Föderation herabgesetzt und den Rubel ins Schlingern gebracht. Der Wertverlust der russischen Währung hält kontinuierlich an. Dies hat einerseits zu einer zunehmenden Inflation geführt, wodurch Importe teurer wurden. Andererseits könnte sich ein schwacher Rubel langfristig positiv auf die russischen Exporte auswirken. Der starke Verfall des Rohölpreises – der auf eine anhaltende Phase relativ niedriger Öl- (und somit auch Gas-) Preise hindeuten könnte – wird die Ertragskraft einiger großer russischer Unternehmen verringern, wodurch auch die Steuerbasis schrumpft. Zwar versicherte Präsident Putin, dass die Nation genügend Ausdauer habe, um dem Sturm zu trotzen. Aufgrund des Dollaranstiegs war der Ölpreis höher als der russische Haushaltsplan für 2014 im ersten Halbjahr erwartet hatte, sodass der jetzige niedrige Preis keine Korrekturen erfordere.³⁰ Langfristig könnte

30 Vgl. Putin: Economic Blockade of E. Ukraine „a big mistake“, in: RT.com, unter: <http://rt.com/news/205931-g20-putin-press-conference>. Bei der Pressekonferenz in Brisbane nach Abschluss des G20-Gipfeltreffens am 16. November 2014 spielte Präsident Putin die Auswirkung fallender Ölpreise herunter. Dennoch zieht die russische Regierung immer öfter

die Lage jedoch kritisch werden, da die Kosten für die Ölproduktion in Russland wesentlich höher sind als in Ländern wie z.B. Saudi-Arabien. Bei seiner jährlichen Pressekonferenz im Dezember 2014 wiederholte der russische Präsident noch einmal, dass die Ölpreise aufgrund des Anwachsens der Weltwirtschaft wieder ansteigen würden und Russland daher hoffe, eine schwierige Phase „überbrücken“ zu können, die ein paar Jahre dauern könnte.³¹

Manche halten die EU-Sanktionen für unzureichend und betrachten ihre schrittweise Einführung als Fehler. Jedoch war es gerade diese schrittweise Einführung, die der Russischen Föderation Gelegenheit zu der Erkenntnis gegeben hat, dass die langfristigen Konsequenzen schwerwiegend sein könnten. Fehlender Zugang zu Kapital, keine neuen Investitionen und somit auch nur begrenzter Zugang zu wichtigen Technologien – das ist für Russland eine gefährliche Kombination. Der Schaden könnte über die eingeschränkte Verfügbarkeit westlicher Konsumgüter oder die immer länger werdende Liste von Personen, für die ein Einreiseverbot besteht, noch deutlich hinausgehen.

Die Lage hat sehr deutlich gezeigt, dass Westeuropa und die Russische Föderation in wirtschaftlicher Hinsicht eng miteinander verflochten sind und dass Europa – selbst unter Berücksichtigung des Erdöl- und Erdgassektors – nicht einseitig von Russland abhängig ist. Russland braucht die Einkünfte aus seinem Handelsüberschuss mit Europa dringend. Die Sanktionen haben aber auch Russlands Interesse an einem verstärkten Handel mit Partnern gesteigert, die sich nicht an den Sanktionen beteiligen. Gleichzeitig bemüht es sich um Investitionen aus diesen Ländern, allen voran China. Kurzum: Beide Seiten sind in eine Art Falle geraten. Selbst wenn sie sich die kurzfristigen Einbußen noch leisten können, könnten sie langfristig doch Prozesse in Gang setzen, die zu einer Neuordnung der Wirtschaftsbeziehungen auf globaler Ebene beitragen. Ungeachtet der „Nebelkerzen“ (strategische Partnerschaft, enge Freundschaft), die die Russische Föderation einsetzt, um die Wirklichkeit der russisch-chinesischen Beziehungen zu verschleiern, hat sie kein Interesse daran, noch stärker vom Handel mit China oder chinesischen Investitionen abhängig zu werden. Mittel- bis langfristig könnten anhaltende Sanktionen seitens der EU, der USA und Japans jedoch genau eine solche Abhängigkeit herbeiführen. Das Investitionsabkommen über die Gaspipeline „*Sila Sibiri*“ („Kraft Sibiriens“), dem ein weiteres, im November 2014 unterzeichnetes Handelsabkommen folgte, laut dem Russland in den nächsten 30 Jahren 30 Milliarden Kubikmeter Gas an China liefern (und zusätzlich einen Teil der Anteile, die *Rosneft* an *Vankorneft* hält, an die staatliche *China National Pet-*

Maßnahmen in Betracht, mit denen Gelder und Ressourcen verfügbar gemacht werden könnten, um den Lebensstandard der russischen Bevölkerung zu sichern. Indirekt gab Präsident Putin dies bei derselben Pressekonferenz zu, indem er ankündigte: „Wir werden sehen, was nächstes Jahr geschieht. Wenn es so weitergeht, werden wir unsere Ausgaben korrigieren, aber das wird unsere sozialen Verpflichtungen nicht berühren.“ Zitiert nach: ebenda.

31 Vgl. President of Russia, News conference of Vladimir Putin, 18. Dezember 2014, unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/47250>.

roleum Corporation verkaufen) wird,³² dürfte die russische Wirtschaft entlasten, schafft aber eine dauerhafte Abhängigkeit. Die Situation macht insgesamt deutlich, dass die Welt in wirtschaftlicher Hinsicht polyzentrisch geworden ist.

Russland hegte große Hoffnungen, dass die EU-Sanktionen bald aufgehoben würden, und hat regelmäßig seine Erwartung geäußert, dass die EU Ende September 2014 erneut darüber diskutieren würde. Moskau tut so, als wären die Sanktionen eine Reaktion auf den Konflikt in der Ostukraine und Russlands Verstrickung in ihn, dass sie also nichts mit der Krim zu tun hätten, so dass dieses Thema auch nicht aufgeworfen und diskutiert werden müsse. Dies ist von russischer Seite zweifellos diplomatisch geschickt, da es Moskau erlaubt, gleichzeitig resolut und konziliant aufzutreten, indem es der Aufhebung der Sanktionen die Tür öffnet, so als wären diese ohne triftigen Grund verhängt worden. Angesichts dessen, wie komplex und „bedacht“ die Entscheidungsfindung in der EU ist, würde es sicherlich eine gewisse Zeit dauern, bis die Sanktionen aufgehoben werden, vor allem dann, wenn Russland sich der Ansicht Sergei Karaganows anschließt, nach dessen Meinung „dieser Konflikt von westlichen Wahnvorstellungen ausgelöst wurde, und die Russen nicht nachgeben werden“.³³ Bemerkenswert ist jedoch, dass es der Russischen Föderation mit ihrer vorausschauenden Politik und ihrer langfristigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit einigen EU-Mitgliedstaaten durchaus gelungen ist, die EU zu spalten. Dies ist zumindest ein Teilerfolg für Russland und eine Lehre für die EU. Die EU konnte allerdings ihre Sanktionen aufrechterhalten und sie schrittweise erweitern, als sich die Situation vor Ort nicht besserte.

Ungewiss bleibt, ob die Führungsspitze der Russischen Föderation versteht, wie die EU funktioniert (und mit anderen Machtzentren, vor allem den USA, zusammenarbeitet) und wie komplex die langfristigen wirtschaftlichen Konsequenzen der Sanktionen sind. Zumindest ein Kommentator bezweifelt das.³⁴ Nur die Gesichter, die im russischen Fernsehen bei den Sitzungen verschiedener Regierungsorgane zu sehen sind, deuten an, dass es auch andere Politiker gibt, die sich der bevorstehenden wirtschaftlichen Probleme vollauf bewusst sind.

32 Vgl. Andy Tully, Russia, China sign new huge gas deal, in: Oilprice.com, 10. November 2014, unter: <http://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Russia-China-Sign-New-Huge-Gas-Deal.html>.

33 Sergey Karaganov, Western delusions triggered this conflict and Russians will not yield, ursprünglich veröffentlicht in: Financial Times, 14. September 2014, hier unter: <http://karaganov.ru/en/publications/349>.

34 Vgl. Veronika Eschbacher, „Putin denkt überhaupt nicht über Wirtschaft nach“. Der russische Ökonom Wladislaw Inozemtsew über die Wirtschaftspolitik Russlands, in: Wiener Zeitung, 14. November 2014, unter: http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europastaaten/706177_Putin-denkt-ueberhaupt-nicht-ueber-Wirtschaft-nach.html.

Das Wiederauftauchen der OSZE

Die beiden wichtigsten europäischen und euroatlantischen Institutionen – die NATO und die EU – taten weitgehend das, was von ihnen erwartet wurde. Es gab jedoch eine Organisation, die infolge der Ukraine-Krise erheblich an Bedeutung gewonnen hat: die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Was waren die Gründe für den plötzlichen Aufstieg der Organisation? Mehrere Faktoren spielen hier eine Rolle, von denen vier besonders wichtig sind: 1. Der OSZE gehört jeder (allgemein anerkannte) Staat Europas und Nordamerikas an. Sie alle sind gleichberechtigte Teilnehmerstaaten der Organisation. 2. Das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE ist besonders gut für den Umgang mit Konflikten geeignet, die komplexe *Spillover*-Effekte in sich bergen. Über die derzeit im Vordergrund stehenden politisch-militärischen Aspekte hinaus könnte die Ukraine-Krise schon bald zu einer komplizierten humanitären Notlage samt Flüchtlingen und Binnenvertriebenen führen. Auch innenpolitische demokratische Prozesse wie Wahlen und damit verbundene Wahlbeobachtungen könnten problematisch werden. 3. Die OSZE, die sich früher als andere internationale Organisationen auch mit innerstaatlichen Fragen befasst hatte, war gut dafür gerüstet, sich solcher Probleme anzunehmen. 4. Die Teilnehmerstaaten waren bereit, der OSZE als zusätzlichem Kanal für Diplomatie und Konfliktmanagement zu vertrauen.

Zu den Faktoren, die vielleicht weniger wichtig als die vier genannten waren, gehörte der Umstand, dass die neutrale Schweiz, die den OSZE-Vorsitz im Jahr 2014 innehatte, bei allen Teilnehmerstaaten, einschließlich der Konfliktparteien, Glaubwürdigkeit genoss. Die Schweiz verfügte außerdem über ein hochprofessionelles Team und fand schließlich Diplomaten, die sich in der Region auskannten.

Es gab vier Bereiche, in denen die OSZE etwas bewirken konnte: 1. die Aufrechterhaltung der diplomatischen Kommunikation in Wien; 2. die Förderung von Gesprächen zwischen den Konfliktparteien, einschließlich „nichtstaatlicher Akteure“, wie die Vertreter der selbsternannten unabhängigen Republiken bezeichnet wurden; 3. die Durchführung von Wahlbeobachtungen in zwei Fällen (nicht jedoch in zwei weiteren); 4. die Einrichtung und Verlängerung der Sonderbeobachtermission.

Der diplomatische Meinungsaustausch in Wien fand auf der Arbeitsebene statt; er ergänzte den direkten Austausch auf höherer Ebene zwischen den politischen Führungen. Das war vor allem wichtig, als der persönliche und telefonische Kontakt zwischen den Führungsspitzen seltener wurde. Dies lag zum Teil an der Erschöpfung einiger Politiker, die ihr Bestes getan hatten, die Kommunikationswege offen zu halten, in der Hoffnung, dass sich die Vernunft letztlich durchsetzen würde. Als man jedoch bemerkte, dass Gespräche auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister dazu missbraucht wurden, internationale Anerkennung für gewisse zweifelhafte

russische Aktionen vorzutäuschen, nahmen die Gespräche auf dieser Ebene ab. Einige Politiker hatten vielleicht sogar das Gefühl, persönlich hintergangen worden zu sein. Meiner Meinung nach ist es offenkundig, dass sich die Haltung der deutschen Regierung erheblich gewandelt hat. Während Deutschland zunächst das Lager derjenigen anführte, die eine Aussöhnung mit Russland suchten, näherte es sich im September 2014 den Verfechtern eines härteren Kurses an. Der Grund dürfte das Empfinden gewesen sein, von russischen Politikern sowohl auf der Ebene der Regierungschefs als auch der Außenminister hintergangen worden zu sein. Die politische Führung Russlands hat versucht, Deutschland zu instrumentalisieren: zum einen dazu, zu demonstrieren, dass Russland nach wie vor über internationale Legitimität verfügte; zum anderen, um Zeit zu gewinnen, wobei man jedoch gleichzeitig bei den vertraulichen Gesprächen sparsam mit der Wahrheit umging. Auch wenn Deutschland weiterhin mit der Russischen Föderation im Gespräch blieb und sich um Aussöhnung bemühte, hat die Russische Föderation zweifellos das Vertrauen eines wichtigen Unterstützers verspielt.

Die Beobachtertätigkeit der OSZE und die Förderung von Gesprächen zwischen der Russischen Föderation, der Ukraine und den separatistischen Kräften in der Ostukraine durch die OSZE waren für das Erreichen eines Durchbruchs entscheidend. Der Umstand, dass die Ukraine der vorherige OSZE-Vorsitz und Gastgeber des Ministerratstreffens in der Anfangsphase der Krise war, erhöhte die Motivation vieler Teilnehmerstaaten. Dass die in Minsk getroffenen Vereinbarungen Schritt für Schritt gebrochen wurden, machte zunehmend deutlich, dass Europa mit einem weiteren Langzeitkonflikt – neben Transnistrien, Berg-Karabach und den zwar beendeten, aber ungelösten Konflikten um Abchasien und Südossetien – konfrontiert ist. Es gibt jedoch einen wesentlichen Unterschied: Im Falle der Ukraine-Krise ist die Russische Föderation unmittelbar an dem Konflikt beteiligt. Denn auch wenn es separatistische Kräfte vor Ort gibt, so sind diese doch stark von der wirtschaftlichen, humanitären, politischen und militärischen Unterstützung durch Russland abhängig.

Fazit

Der seit Ende 2013 andauernde Konflikt um die Ukraine wird langfristige Auswirkungen auf die internationale und insbesondere auf die europäische Sicherheit haben.

- Europa wird eine anhaltende erneute Trennung zwischen einem erweiterten Westen und einem schrumpfenden Osten erleben, die jedoch nicht mit dem Kalten Krieg vergleichbar ist. Konfrontative und kooperative Elemente werden nebeneinander bestehen.

- Das europäische Sicherheitsdenken wird wieder multifaktorielle Züge annehmen und die militärische Sicherheit wird wieder wichtiger werden. Die seit Mitte der 1980er Jahre über fast drei Jahrzehnte anhaltende Tendenz, militärische Sicherheit immer weniger wichtig zu nehmen, hat ein Ende.
- Dementsprechend wird die NATO ihre Bedeutung für die europäische Sicherheit zurückgewinnen und nach dem „Abschluss“ des Einsatzes in Afghanistan auch wieder die nötigen neuen Geldmittel haben. Die meisten europäischen Staaten werden sich bessere Ausreden für ihr nachlassendes Engagement in Verteidigungsfragen einfallen lassen müssen als zuvor.
- Die Unzufriedenheit der Vereinigten Staaten mit ihren europäischen Partnern wird anhalten, zumindest was deren Bereitschaft angeht, sich an Zwangsmaßnahmen zu beteiligen und diesen Priorität in ihrem „Strategiesortiment“ einzuräumen.
- Die Europäische Union wird in ihrer Reaktion auf Russlands Vorgehen weiterhin gespalten sein. Die Rolle Deutschlands als Staat, der zwischen denjenigen Staaten steht, die die Sanktionen gerne aufheben würden, und denjenigen, die eine harte Linie verfolgen wollen, solange ihre eigene Wirtschaft davon nicht betroffen ist, wird noch stärker ausgeprägt sein. Aufgrund seiner massiven Investitionen und des Umfangs seiner Handelsbeziehungen mit Moskau wird die Position Deutschlands innerhalb der EU entscheidend sein.
- Die Russische Föderation wird ihre Aktionen zur Einführung einer leicht veränderten Neuauflage der „Breschnew-Doktrin“, die die Souveränität ehemaliger Sowjetrepubliken im Allgemeinen begrenzt und die territoriale Integrität der Ukraine im Besonderen untergräbt, weiterhin rechtfertigen. Moskau wird dies teils mit dem Verweis auf eine angebliche Verschwörung des Westens (insbesondere der USA), teils mit dem (un)moralischen Vergleich mit dem Militäreinsatz des Westens in Serbien/Kosovo 1999 und im Irak 2003 sowie mit dem Missbrauch der Billigung von Zwangsmaßnahmen gegen Libyen durch den VN-Sicherheitsrat begründen.
- Russland hat mittlerweile nicht nur ein Problem mit dem Streben ehemaliger Sowjetrepubliken nach Mitgliedschaft in der NATO, sondern auch mit ihrer allgemein stärkeren Ausrichtung auf den Westen, wozu auch der Wunsch nach einer EU-Mitgliedschaft gehört. Die souveräne Entscheidung anderer Staaten im postsowjetischen Raum wird damit mehr denn je in Abrede gestellt.
- Die Russische Föderation wird ihre Bemühungen, die ehemaligen Sowjetrepubliken in Moskaus Orbit zu integrieren, sei es im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), der Zollunion oder der zukünftigen Eurasischen Wirtschaftsunion, verstärken.

Diese Anstrengungen werden jedoch nur zum Teil von Erfolg gekrönt sein, da Russland die Staaten, die sich diesen Organisationen anschließen, nur unbeständig unterstützt. Bestimmte Handlungen Russlands im Zusammenhang mit der Ukraine sowie einige unkluge Äußerungen Moskaus werden in vielen postsowjetischen Staaten eher ängstliche als freundschaftliche Gefühle hervorrufen.

- Die große Mehrheit der russischen Bevölkerung wird Russlands Entfremdung vom Westen bestätigt sehen. Dies wird den politisch Verantwortlichen in der Russischen Föderation die Möglichkeit verschaffen, individuelle Freiheiten zu beschneiden und die Demokratie weiter einzuschränken.
- Die Russische Föderation wird ihre Bemühungen, ihren Verteidigungssektor zu modernisieren, verstärken und der Strafverfolgung im Inland weitere Ressourcen zur Verfügung stellen. Dies könnte die wirtschaftliche Entwicklung Russlands beeinträchtigen. Unklar ist, ob und in welchem Zeitrahmen Russlands wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit dadurch weiter geschwächt werden wird.
- Die Russische Föderation hat den größten Teil seiner Investitionen in *Soft Power* verspielt. Russlands Ansehen in der Welt wird dauerhaft leiden. Moskaus Versuch, global wieder eine größere Rolle zu spielen, wird weitgehend erfolglos bleiben, da es sich auf die falsche Kombination aus Macht- und Einflussquellen verlassen hat.
- Einige Staaten außerhalb Europas könnten aus der Ukraine-Krise Lehren für ihre Nuklearstrategie ziehen und sich in ihrem Streben nach Nuklearwaffen bestätigt sehen. Sowohl die „militärische Immunität“, die die Russische Föderation aufgrund ihres weltweit größten Atomwaffenarsenals besitzt, als auch die Wahrnehmung, die Ukraine sei durch Kiews Verzicht auf Nuklearwaffen geschwächt worden, könnten höchst unangenehme Nebenwirkungen haben.
- Die jüngsten Ereignisse haben gezeigt, dass die Russische Föderation eng mit der europäischen Wirtschaft verflochten ist, und die potenziellen Langzeitfolgen der Sanktionen werden Russland vielleicht dazu veranlassen, sein Handeln noch einmal zu überdenken. Was die langfristigen Auswirkungen der Sanktionen betrifft, so haben die offiziellen Äußerungen russischer Politiker bislang nicht viel mit der Realität zu tun.
- Die Ukraine wird weiterhin stark von Geldern aus dem Ausland abhängig sein. Es ist zweifelhaft, ob internationale Finanzinstitutionen, die EU und ihre Mitgliedstaaten langfristig bereit sein werden, die Transformation der Ukraine zu subventionieren.
- Die Bestrebungen der Ukraine, mittels einer EU-Mitgliedschaft in den Westen integriert zu werden, werden wohl vergebens sein, solange die EU keine strategische Entscheidung trifft und sämtliche anderen Kriterien, die die Ukraine für eine EU-Mitgliedschaft erfüllen muss, igno-

riert. Dass die Umsetzung des Freihandelsabkommens zwischen der EU und der Ukraine aufgeschoben wurde – es soll nun erst Ende 2015 in Kraft treten –, zeigt, welche Last Kiew für die EU bedeuten könnte; sie zeigt auch, dass der Westen bezüglich des wirtschaftlichen Überlebens der Ukraine äußerst skeptisch ist.

- Der gute Wille und die Entschlossenheit der neuen ukrainischen Führung werden möglicherweise nicht dafür ausreichen, die dringend erforderliche gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Transformation des Landes herbeizuführen.
- Die Ukraine wird *de facto* einen Teil des Donbass verlieren. Dadurch bleibt ihr die finanzielle Belastung durch den wirtschaftlichen Wiederaufbau der Oblaste Donezk und Luhansk erspart.
- Die Ukraine wird nach den Gebietsverlusten ethnisch bzw. national homogener sein. Offen bleibt, ob dies zu größerer nationaler Einheit führen wird als in den letzten 23 Jahren ihres Bestehens als unabhängiger Staat.