

HSFK-Report Nr. 3/2014

# **Einhegung: Die Ukraine, Russland und die europäische Sicherheitsordnung**

Matthias Dembinski/Hans-Joachim Schmidt/Hans-Joachim Spanger

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: dembinski@hsfk.de · schmidth@hsfk.de · spanger@hsfk.de

Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-942532-68-6**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

2008 nach dem Kaukasus-Krieg zwischen Russland und Georgien hatten wir in einem HSFK-Report für „Einbindung statt Eindämmung Russlands“ plädiert. Unser damaliges Plädoyer beruhte auf den Prämissen, dass Sicherheit in Europa nur mit Russland zu organisieren ist und dass Russland auf dem Weg sei, Teil einer westlichen Ordnung zu werden. In der Krise um die Ukraine und mit der Annexion der Krim signalisiert Moskau deutlich, dass die zweite Prämisse nicht mehr gegeben ist. Im Gegensatz zu einer gerade in Deutschland verbreiteten Sichtweise, die das russische Verhalten in erster Linie als Reaktion auf eine jahrelange Zurückweisung des Landes durch den Westen interpretiert, sehen wir in diesem Schritt ein Symptom für eine tieferliegende, vor allem endogen verursachte politische Veränderung. Sicherlich war die westliche Politik, insbesondere in der amerikanischen, Spielart von demokratischem Moralismus und machtpolitischem Unilateralismus während der Bush-Administration wenig geeignet, ein kooperatives Verhältnis mit Russland aufzubauen. Nach dem Scheitern der von Bush betriebenen dritten NATO-Erweiterungsrunde und mit dem „Reset“ Obamas war die westliche Politik zwar nicht widerspruchsfrei, aber insgesamt deutlich kooperativer und auf das Ziel einer Modernisierungspartnerschaft mit Russland ausgerichtet, für die in Moskau mit dem damaligen Präsidenten Medwedew auch ein Partner vorhanden zu sein schien.

Die zentrale Frage betrifft folglich weniger die Interaktionsdynamik zwischen Moskau, Brüssel und Washington als vielmehr die Ziele der russischen Führung. Nach der Rückkehr Putins in den Kreml 2012 und der Unterdrückung der Proteste gegen die gefälschten Duma-Wahlen wurden gleichzeitig auch die Modernisierungs- und Liberalisierungsansätze in Russland gekappt, auf die sich das Projekt der Modernisierungspartnerschaft gründete. Stattdessen entwickelte Putin eine neue Programmatik, die Russland als machtpolitischen Gegenpol und als politisch-kulturelle, manche meinen gar ideologische Alternative zum Westen definiert. Damit einhergehend verändert sich das politische Meinungsklima, indem die vormals liberale Aufbruchsstimmung durch einen patriotisch-chauvinistischen Diskurs ersetzt wird. Zur Programmatik Russlands als anti-westlichem Pol gehört seit Putins dritter Amtszeit an zentraler Stelle die Idee einer exklusiven Einflusszone in Form der Eurasischen (Wirtschafts-)Union. Defensiv soll damit ein weiteres Vordringen westlichen Einflusses abgeblockt, offensiv die „Urkatastrophe“ des Zerfalls der Sowjetunion so weit wie möglich korrigiert werden.

Diese Wende stellt Europa und die Idee einer europäischen Friedensordnung vor eine neue und gefährliche Herausforderung. Denn mit ihr zeichnet sich ab, dass Russland versucht sein könnte, sein Ziel einer Wiedererlangung des Status als Großmacht auf Augenhöhe mit den USA nicht mehr innerhalb des Regelwerks der bestehenden Ordnung zu erreichen, sondern auch gegen diese Ordnung. Daher zwingt die aktuelle Krise, jenseits des unmittelbaren Krisenmanagements nicht nur über die Stellung der Ukraine in der russisch-westlichen Konfliktkonstellation nachzudenken, sondern das Verhältnis zwischen dem Westen und Russland grundsätzlich zu überprüfen. Zu beidem leistet dieser Report einen Beitrag.

Unser Ansatz geht davon aus, dass die erste Prämisse ihre Gültigkeit behält: Verlässliche Sicherheit in Europa wird es auf Dauer nur mit und nicht gegen Russland geben. Dies bedeutet, dass westliche Politik russische Sicherheitsinteressen in Rechnung stellen und die institutionelle Ordnung in Europa so organisieren muss, dass Russland darin seinen

Platz finden und diese Ordnung auch als die seine begreifen kann. Das bedeutet aber nicht, die eigenen Werte infrage zu stellen, sondern den normativen Wettbewerb so zu organisieren, dass er Kooperation in Bereichen gemeinsamer Interessen nicht blockiert.

In Bezug auf die Krisenlösung um die Ukraine wird in der Literatur eine Reihe von unbrauchbaren Lösungsmodellen diskutiert. Dazu gehört die Vision der Ukraine als Grenzland und damit eindeutig der westlichen oder russischen Sphäre zugeordnet oder als Grauzone mit unklarer Bestimmung und damit voraussehbar Quelle ständig neuer Konflikte. Dagegen halten wir im Einklang mit dem diesjährigen Friedensgutachten ein drittes Modell – die Ukraine als Brücke – sowohl normativ und sicherheitspolitisch für vertretbar als auch für realisierbar. Dieses Modell folgt dem Vorbild Österreichs oder Finnlands im Kalten Krieg und würde sicherstellen, dass die Ukraine in der Gestaltung ihrer inneren Strukturen frei bleibt, aber nicht Teil der NATO wird.

In Bezug auf die Neuausrichtung der westlichen Politik gegenüber Russland schlagen wir eine Strategie der „Einhegung“ vor. Sie geht von der Prämisse aus, dass die bestehende normative Ordnung der Pariser Charta von 1990 und die darauf begründeten Institutionen der OSZE ihre stabilisierende Wirkung verlieren, weil Russland sich nicht mehr als Teil dieser Ordnung begreift. Ähnlich wie die amerikanische „*Congagement*-Strategie“ gegenüber China will die Strategie der Einhegung zwar einerseits sicherheitspolitische Rückversicherung gegen Revisionismus schaffen, andererseits aber auch Anreize für ordnungskonformes Verhalten setzen und gleichzeitig transformatives Potenzial nicht blockieren. Dazu gehört, dass die institutionelle Ordnung den pluralen Charakter der bestehenden politischen Verhältnisse akzeptiert – soweit menschen- und bürgerrechtliche Mindeststandards eingehalten werden. Insofern bleibt auch diese Strategie im Unterschied zum politischen Realismus normativ gebunden: Sie ist von den eigenen Werten überzeugt, will diese aber in erster Linie durch das eigene Vorbild und nicht durch Konditionen oder Sanktionen durchsetzen.

Der Report entwickelt Vorschläge für vier Bausteine einer Strategie der Einhegung:

Die Institutionen der europäischen Sicherheitsordnung sind so umzubauen, dass Russland nicht mehr Teil der institutionellen Ordnung sein muss, die sich – wie etwa der Europarat – durch eine liberal-demokratische Grundorientierung auszeichnen. Stattdessen sind die Elemente der institutionellen Ordnung zu stärken, die der sicherheitspolitischen Stabilität und der interessenbasierten Kooperation in einem durch Konflikte geprägten Umfeld dienen.

Die Rückversicherung und erweiterte Abschreckung sind zu stärken, allerdings mit Blick auf reale Bedrohungspotenziale und nicht, um denkbaren *worst case*-Szenarien zu begegnen. Beim bestehenden militärischen Kräfteverhältnis zwischen der NATO und Russland gibt es keinen Anlass für Alarmismus, und die NATO kann sich auf Maßnahmen der Rückversicherung beschränken, die innerhalb der Grenzen, die sich in der NATO-Russland Grundakte von 1997 finden, verbleiben.

Allerdings besteht die Möglichkeit, dass jegliche Maßnahmen der militärischen Rückversicherung von der russischen Seite im Sinne von *worst cases* interpretiert und entsprechend beantwortet werden. Militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle sind daher ein unverzichtbarer Baustein einer stabilen Sicherheitsordnung in Europa.

Schließlich will eine Strategie der Einhegung transformatives Potenzial nicht aus der Hand geben. Deshalb sind die Kanäle der Kommunikation und des Austauschs möglichst weit offenzuhalten. Dazu gehört auch, den Bereich der Wirtschaft weitgehend gegen poli-

tische Erschütterungen abzuschirmen. Selbstverständlich wird der Westen intensiver über Beschränkungen beim Rüstungsexport sowie darüber nachdenken müssen, wann Verletzungen der Regeln einer pluralistischen Ordnung wirtschaftliche Sanktionen unausweichlich machen. Grundsätzlich ist aber daran zu erinnern, dass der wirtschaftliche Austausch kooperative Muster stabilisiert und gesellschaftliche Veränderungen induzieren kann.

## Inhalt

1.	Einführung	1
2.	„Der Rückzug ist vorbei“ oder Revisionismus <i>à la russe</i>	3
2.1.	Die Großmacht sprengt den internationalen Rahmen	5
2.2.	„Russland – das ist nicht Europa“: Putins patriotische Reideologisierung	8
3.	Unerfüllte Versprechen: Die widersprüchliche Ostpolitik der USA und der Europäischen Union	12
3.1.	Die Quadratur des Kreises: NATO-Osterweiterung und die sicherheitspolitische Kooperation mit Russland	13
3.2.	Modernisierungspartnerschaft mit Russland oder Europäische Nachbarschaft: die östliche Dimension der EU-Außenpolitik	16
4.	Die Ukraine jenseits des Krisenmanagements	20
5.	Die Zukunft der Russlandpolitik	25
5.1.	Die Ausgangslage	25
5.2.	Bausteine einer neuen Russlandpolitik der Einhegung	26
6.	Ausblick: Eine Rückkehr zur Partnerschaft ermöglichen	36
	Literatur	37

## 1. Einführung

So wie in Moskau mit dem Ende der Sowjetunion vor bald 25 Jahren das Ende des Kalten Kriegs eingeleitet worden war, so wurde Moskau unter den Auspizien des Putinismus in diesen Wochen zum Ausgangspunkt seiner Wiederbelebung. Zwar ist strittig, ob wir es erneut mit einem Kalten Krieg *à la lettre* zu tun haben; unstrittig aber ist, dass sich im Zuge der Moskauer Aktivitäten in und gegenüber der Ukraine für die deutsche Russlandpolitik die Parameter grundlegend verändert haben. Auch jenseits der aktuellen Krisenbewältigung scheidet Business as usual auf absehbare Zeit aus.

2008, nach dem Kaukasus-Krieg zwischen Russland und Georgien, hatten wir in einem HSFK-Report für „Einbindung statt Eindämmung Russlands“ plädiert (Dembinski/Schmidt/Schoch/Spanger 2008). Dies geschah unter der Prämisse, dass Sicherheit und Frieden in Europa nicht ohne und schon gar nicht gegen Russland zu erreichen seien. In diesem Sinne offenbarten Moskaus Militäraktion sowie die einseitige Anerkennung Abchasiens und Süd-Ossetiens vor allem das Scheitern einer Politik des Westens, die Russland als *quantité négligeable* fortschreitend marginalisiert habe. Ziel war es folglich, durch Einbindung Russlands die zentrifugale sicherheitspolitische Dynamik auf dem Kontinent zu stoppen und nicht, diese durch Eindämmung noch zu beschleunigen. Es sollte ein Prozess der paneuropäischen Annäherung initiiert werden, um die sicherheitspolitischen Widersprüche zwischen Russland und dem Westen so zu moderieren, dass sie sukzessive überwunden werden konnten. Voraussetzung dafür war, dass trotz aller Differenzen nach unserer Diagnose signifikante gemeinsame Interessen fortbestanden und dass Russland auch nach dem Krieg prinzipiell an einer kooperativen Sicherheitspolitik festhalten würde. Der wenig später eingeleitete „Reset“ der Obama-Administration, der die Beziehungen zu Russland auf eine neue kooperative Grundlage stellen sollte, schien dies zu bestätigen. Er lud Moskau jedoch auch dazu ein, seine eigenen Lehren aus der georgischen Operation zu ziehen und diese 2014 mit der Annexion der Krim zu einem Präzedenzfall zu machen.

Ist das Plädoyer für „Einbindung“ heute noch aktuell? Immerhin begnügte sich Moskau 2014 nicht mehr mit der Anerkennung von Teilgebieten eines Nachbarn, die sich für unabhängig erklärten, sondern bediente sich direkt. So etwas ist letztmals 1991 am Persischen Golf geschehen und löste dort einen Krieg aus – mit UN-Mandat und mit sowjetischer Zustimmung. Auch zeigte Moskau wenig Skrupel, obskure Freischärler in den Osten der Ukraine zu lotsen, militärisch auszustaffieren und als Hebel direkter Einflussnahme auf die ukrainische Politik zu instrumentalisieren.

Hinzu kommt, dass die russische Landnahme, anders als im Kaukasus, gänzlich unprovokiert erfolgte. Vielmehr bedurfte es zur Rechtfertigung einer fiktiven Drohkulisse, die erhebliche Anklänge an jene propagandistischen Praktiken Ende der 1930er Jahre aufwies, die das Prinzip der nationalen Selbstbestimmung für Jahrzehnte diskreditierten. Der Kreml schuf sich in der Ukraine eine Phantasiewelt, in der er nahezu beliebig Interventionsgründe mobilisieren und zugleich jeglichen Dissens im eigenen Land als Kollabo-

Für die Unterstützung bei der Recherche und der Redaktion danken wir Vera Lamprecht.

ration mit dem Feind diskreditieren konnte. In diese Rubrik gehören auch die bis heute bemühten Vorwürfe an die westliche Adresse, in Kiew einen „Putsch“ initiiert und sich dabei „faschistischer“ Hilfstruppen bedient zu haben.

Die zentrale Frage bei der Forschung nach den Ursachen der Krise in der Ukraine sowie, darüber hinaus, im Ost-West-Verhältnis betrifft folglich weniger die Interaktionsdynamik zwischen Moskau, Brüssel und Washington als vielmehr die Ziele der russischen Führung. Kurz: Was will Putin? Ist die Annexion der Krim ein Sonder- oder ist sie ein Präzedenzfall, ein Baustein sowjetischer Restaurationspläne? Resultiert sie aus Bedrohungsvorsorge, oder stellte sie einen kühl kalkulierten Akt der Aggression dar unter Ausnutzung der Umstände? Manifestiert sich also in ihr ein grundlegender Kurswechsel in der russischen Politik gegenüber dem Westen, verbunden mit einer Wende nach Osten, oder einer eigenen zivilisatorischen Mission?

Fest steht lediglich, dass allein schon wegen der Krim-Annexion „nichts mehr so ist, wie es war“ und wir „ohne Zweifel in eine neue Phase der Ost-West-Beziehungen“ eingetreten sind, wie Außenminister Steinmeier es formulierte. Andererseits bringt er regelmäßig die Hoffnung zum Ausdruck, „eine neue dauerhafte Spaltung Europas verhindern“ zu können (Steinmeier 2014). Auch wenn dieser Absicht kaum jemand widersprechen mag, wie anders ist die „neue Phase“ in den Beziehungen zwischen Ost und West zu beschreiben und zu bewerten? Die Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahre 1990, in der sich die „Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder“, ist damit jedenfalls nicht mehr in Deckung zu bringen. Die Prinzipien, die Europa als gemeinsamen Kontinent konstituierten, gelten heute nur noch für dessen westlichen Teil, während sich Russland seinen eigenen eurasischen Kontinent zu schaffen sucht und diesen zusehends mit eigenen Werten füllt.

Im vorliegenden Report gehen wir der Frage nach, was daraus für die westliche und die deutsche Politik nach Osten und insbesondere gegenüber Russland als zentralem Akteur in der Region folgt. Die jüngsten Veränderungen in der russischen Politik, wie sie sich in der Ukraine manifestierten, werden ebenso analysiert wie der Beitrag, den die Politik der USA und der EU dazu geleistet hat. Auf dieser Grundlage entwickeln wir mit einem sicherheitspolitischen Fokus Bausteine einer neuen Russlandpolitik, die unter dem Leitmotiv der „Einhegung“ steht. Sie geht zwar davon aus, dass Putins Russland sich nicht länger der Pariser Charta verpflichtet fühlt, hält aber den Weg in eine gesamteuropäische Ordnung offen und wahrt das Versprechen der Demokratisierung. In diesem Sinne heißt Einhegung weder, sich Russland künftig vom Leib zu halten noch das Land zu umarmen. Vielmehr geht es um konstruktive Distanz. Die Lösung der Krise um die Ukraine ist dabei der erste Schritt und insoweit Ausgangspunkt unseres Reports, auch wenn wir uns mit den vielfältigen Facetten dieser Krise nicht detailliert auseinandersetzen.



## 2. „Der Rückzug ist vorbei“ oder Revisionismus *à la russe*

„Russland befand sich in einer Lage, in der es nicht weiter zurückweichen konnte“ (Putin 2014f). Mit diesem Satz rechtfertigte Wladimir Putin am 18. März 2014 vor der Föderalversammlung die Annexion der Krim – in einer Rede, die in der Tat historisch genannt werden kann: Sie markiert einen Wendepunkt in den postsowjetischen Ost-West-Beziehungen, der seine Wirkung erst in den kommenden Monaten und Jahren voll entfalten wird.

Putin hat – *nomen est omen* – in der Ukraine nicht nur eine Grenze gezogen und dabei zugleich dem Westen seine Grenzen aufgezeigt; er hat sich auch auf einen Kurs begeben, dessen Ziel augenscheinlich die Revision der „größten geopolitischen Katastrophe“ ist, die er 2005 in der Auflösung der Sowjetunion entdeckt hatte. Garniert wird dies mit eklektischen Argumentationsmustern national-ethnischer, historisch-romantisierender oder gar mythologisch-verklärender Provenienz, die bislang dem offiziellen Diskurs in Russland und namentlich Putin selbst fremd waren.

Da wird mit Anklängen an den Kaukasus-Krieg von 2008 auf die Pflicht zum Schutz russischer und auch russisch-sprachiger Menschen abgestellt und darauf, dass nach 1992 „die russische Nation zu einer der weltweit größten, wenn nicht der größten ethnischen Gruppe wurde, die durch Grenzen getrennt ist“ – so ebenfalls am 18. März. Für diesen Schutz hat sich Putin als „letztes“, durch und durch „legitimes“ Mittel und im vermeintlichen Einklang mit dem Völkerrecht das parlamentarische Plazet zum Einsatz der russischen Streitkräfte gesichert.<sup>1</sup> Oder es wird bei der gleichen Gelegenheit zur Begründung der territorialen Arrondierung des Landes geltend gemacht: „In den Herzen und Hirnen der Menschen blieb die Krim immer ein untrennbarer Teil Russlands“ – als ob dies der unilateralen Landnahme jenseits des profanen Völkerrechts eine höhere Legitimität verschaffen würde.

Und um dem Ganzen die mythologisierenden Weihen des russischen Exzeptionalismus zu verleihen, findet sich der „Mensch der russischen Welt“ in Rollen und Bestimmungen wieder, die ihn weit aus den materiellen Niederungen der Gegenwart erheben: Er „denkt in erster Linie an seine oder ihre höchste moralische Bestimmung, die höchsten moralischen Werte“. Nicht auf die „eigene Person beschränkt“, scheut er „natürlich auch den Tod nicht“, der zwar „schrecklich“ ist, aber „schön, wenn er den Menschen dient – als Tod für einen Freund, für sein Volk oder für sein Heimatland“ (Putin 2014e). Das ist vertraute kriegsverherrlichende Lyrik.

Das kulminiert auf russischer Seite in einer prinzipiellen Abgrenzung vom Westen, die propagandistisch weit über das hinausgeht, was bislang üblich war und in großen historischen Kontinuitätslinien unverkennbar paranoide Züge trägt:

„Zusammengefasst: Wir haben allen Grund anzunehmen, dass die berüchtigte Eindämmungspolitik aus dem 18., 19. und 20. Jahrhundert auch heute fortgesetzt wird. Sie

1 Aufgehoben wurde dies durch den Föderationsrat auf seinen Antrag hin erst am 25.6.2014. Damit signalisierte Putin, dass er unter den aktuellen Umständen in der Ukraine nicht länger alle Mittel einsetzen wollte, obwohl er sich dieses Recht prinzipiell bis heute vorbehält (vgl. Putin 2014b).

versuchen ohne Unterlass, uns in die Ecke zu drängen, weil wir eine unabhängige Position einnehmen, weil wir diese durchhalten und weil wir die Dinge beim Namen nennen und uns nicht in Heuchelei ergehen. Aber alles hat eine Grenze. Und in der Ukraine haben unsere westlichen Partner diese Linie überschritten.“<sup>2</sup>

In der Tat hat die Auseinandersetzung um die Ukraine eine so grundlegende Veränderung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen bewirkt, dass sich das Bild eines neuen Kalten Kriegs aufdrängt. Das gilt – anders als bei den früher bemühten Gelegenheiten der Jahre 2007 oder 2008 – nicht nur atmosphärisch; auch das Beziehungsmuster hat sich verändert. Äußere wie innere Feindbilder, Bündnissolidarität und Nullsummenkalküle sind die dominanten Merkmale. Im Unterschied zum eigentlichen Kalten Krieg sind aber die materiellen Potenziale und ideellen Reichweiten heute zwischen West und Ost so ungleich verteilt, dass von einem global strukturierenden Wahrnehmungs- und Handlungsmuster einstweilen nicht die Rede sein kann.

Allerdings: Anders als die ukrainische Revolution des Euromajdan – in der Lesart des Kremls ein westlich initiiertes Putsch der westukrainischen faschistischen *Banderovcy* –, hat sich der internationale Temperatursturz seit geraumer Zeit angebahnt. Seinen systematischen Ursprung hat er in den konträren Narrativen, mit denen das Ende des Kalten Kriegs nach 1989/91 verarbeitet wurde – als Sieg des kapitalistischen Entwicklungsmodells und seiner westlichen Vertreter auf der einen sowie als freiwillige Abkehr vom realsozialistischen Experiment und als russisches Kooperationsangebot auf der anderen Seite. Daraus folgten weitere Dissonanzen, die sich im Laufe der Jahre zusehends verhärteten und damit verselbstständigten. So galt, was aus Moskauer Sicht als permanenter Rückzug und in den 1990er Jahren zudem als Balancieren am Abgrund erschien, dem Westen als gemeinsamer Aufbruch zu neuen Ufern. Und während der Kreml Respekt und konzentrierte Gleichheit beanspruchte, dokumentierte der Westen nach dieser Lesart, Russland allenfalls als schwachen Vasallen akzeptieren zu wollen, dem er die Richtung vorzugeben beanspruchte. Das schlug sich auch in der Bewertung Putins nieder, mit dem aus Moskauer Sicht Russlands Wiederaufstieg und Emanzipation von westlichen Kolonisierungsbemühungen einsetzte, während mit seinem Namen in den westlichen Hauptstädten der demokratische Abstieg und die Restauration russo-sowjetischer Großmachtambitionen verbunden sind.

Die aktuelle Frontstellung war folglich vorgezeichnet. Aus Moskauer Perspektive: Nur als Gegenpol zum Westen konnte und kann Russland die von ihm beanspruchte Geltung als Großmacht behaupten – dies kulminierte 2007 in Putins legendärer Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz. Und nur als Gegenpol zum demokratischen Universalismus konnte und kann der Kreml seinen Anspruch auf autochthone, sprich: auf jene autoritäre Herrschaft begründen, die sich unter Putin herausgebildet hat – dafür steht die ideologische Erweckungsrede, die dieser im September 2013 vor dem Valdaj Klub gehalten hat.<sup>3</sup> Beides manifestierte sich ursprünglich defensiv, wird jedoch spätestens seit der

2 Putin 2014d. Auch dieses Motiv hat bis heute Bestand (vgl. z.B. Putin 2014a).

3 Ein Vertreter der in jüngerer Zeit zu fragwürdiger Prominenz gelangten neu-alten russischen Rechten merkt dazu an: „Putins Außenpolitik wird durch zwei Reden charakterisiert, die er in verschiedenen Abschnitten seiner Herrschaft gehalten hat: Die berühmte Münchener Rede, in der er die bedingungslose Souveränität Russlands verkündete und das Ende jener Ära, in der sich der Westen in unsere inneren Angelegenheiten einmischte. Und die Valdaj-Rede, in der Putin den geistigen Verfall in Europa offenbarte,

Auseinandersetzung um die Ukraine von Moskau offensiv gewendet – mit einer Politik, die sich die Revision der Ergebnisse des Kalten Kriegs zum Ziel gesetzt hat und dabei bedenkenlos zu den Machtmitteln des Revanchismus greift und mit einer Ideologie, die den russischen Sonderweg mit einer auch nach Westen ausgreifenden Mission versieht, die dort ihre Pivotalen in der Neuen Rechten findet.

## 2.1. Die Großmacht sprengt den internationalen Rahmen

Spätestens seit Putins Münchener Rede im Februar 2007 gehört die „Rückkehr Russlands als eines aktiven und vollwertigen Akteurs in Weltpolitik, Weltwirtschaft und Finanzwelt“ zum Standardrepertoire offizieller Selbstbestätigung des Kremls (Lavrov 2008a: 10). Die grundlegenden Ziele und das Selbstverständnis seiner Außenpolitik haben seither keine nennenswerte Änderung erfahren. Dmitrij Trenin hat sie schon 2009 treffend so charakterisiert:

„Russland versteht sich als selbstständige Großmacht mit globaler Reichweite. Seine aktuellen Ambitionen zielen darauf, eine vollwertige Weltmacht zu werden, einer jener Handvoll mehr oder weniger gleicher Spieler im Weltsystem des 21. Jahrhunderts. Vor diesem Hintergrund sind die früheren Grenzlande des russischen Imperiums dazu bestimmt, sowohl als Bestandteile ihres Machtzentrums zu fungieren wie auch als Puffer, um Russland selbst vor den unerwünschten Übergriffen anderer Großmächte zu schützen“ (Trenin 2009: 4f).

Diese Beobachtung hat weitreichende Implikationen für den aktuellen Konflikt. Da sich die Ukraine als sprichwörtliches Schlüsselgrenzland der ihr aufgegebenen Bestimmung entzieht, kann es nicht verwundern, dass auf ihrem Boden nicht allein um Einfluss gerungen wird, sondern, weit darüber hinaus, eine Auseinandersetzung um Russlands Status und Geltung ausgetragen werden muss – folgt man der Logik Wladimir Putins. Daraus wiederum resultiert, dass der Konflikt *in* der Ukraine, bei allem vorgeblichen Verständnis für seine indigenen Wurzeln, von Putin nur als Konflikt *um* die Ukraine verstanden werden kann, als Ergebnis einer „zynischen“ Ausnutzung der sich bietenden Gelegenheit durch die Einschleusung „einer organisierten und gut ausgerüsteten Armee von Kämpfern“, wie er am 18. März (an)klagte.<sup>4</sup>

Damit ist eine neue Stufe der Abgrenzung erreicht, nach der sowohl die aktuelle Krise in und um die Ukraine als auch die russischen Reaktionen – einschließlich der Annexion der Krim – ausschließlich dem Westen angelastet werden. Aus dem Gegenpol ist eine unversöhnliche Frontstellung geworden. Diese erscheint als zwangsläufiges Ergebnis einer

die Verletzung der grundlegenden Menschenrechte der Europäer und die Missachtung der großartigen christlichen Traditionen, und in der er die Gefahr beschwor, dass Europa sich mit seiner Schwulenehe, seiner Propagierung der Pädophilie und Homosexualität, seiner infernalischen Kultur in ein weiteres Sodom verwandelt“ (Prochanov 2014d).

4 Putin 2014f. Diese Charakterisierung des Euromajdan markiert den Auftakt zu einer neuerlichen Welle hysterischer Erregung über „Farbenrevolutionen“ als – so die aktuelle Zuspitzung – „neue Form der Kriegführung“ des Westens im Weltmaßstab, unter Einsatz der „Regeln der Militärkunst“ und unter Nutzung aller verfügbaren Instrumente. Sie dürften folglich in der Zukunft ins Zentrum der russischen Sicherheits- und Militärdoktrin rücken. Vgl. dazu Putin 2014a sowie detailliert die Berichterstattung über die Sicherheitskonferenz des Verteidigungsministeriums der Russischen Föderation am 23./24.5.2014 und z.B. die Rede des Verteidigungsministers Šojgu, <http://bit.ly/1rOkHif>.

Politik, die heute von Putin noch schriller beklagt wird als 2007 in München. So deklarierte er am 18. März:

„Unsere westlichen Partner, angeführt von den Vereinigten Staaten von Amerika, bevorzugen, sich in ihrer praktischen Politik nicht vom Völkerrecht leiten zu lassen, sondern von der Macht der Gewehrläufe. Sie glauben an ihre Ausschließlichkeit und Einzigartigkeit und daran, das Schicksal der Welt zu entscheiden, da nur sie dauerhaft im Recht sein können. Sie handeln, wie es ihnen gefällt, mal hier, mal dort, setzen Gewalt gegen souveräne Staaten ein und schmieden Koalitionen nach dem Grundsatz „Wer nicht für uns ist, ist gegen uns“. Und um diese Aggression legitim erscheinen zu lassen, erzwingen sie die erforderlichen Resolutionen von internationalen Organisationen, und wenn dies aus irgendwelchen Gründen nicht funktioniert, ignorieren sie einfach den UN-Sicherheitsrat und die UN insgesamt“ (Putin 2014f).

Diese Politik der Lügen, der Entscheidungen hinter Russlands Rücken und der vollendeten Tatsachen, wie Putin bei gleicher Gelegenheit auch klagte, hat nun in der Ukraine nach Wahrnehmung des Kremls dazu geführt, dass „unsere westlichen Partner“ in ihrer Verantwortungslosigkeit und Unprofessionalität eine „Linie“ überschritten haben: „Wenn man eine Feder bis zum Äußersten anspannt, springt sie mit aller Härte zurück“ (Putin 2014f). Mit anderen Worten: Jede Reaktion ist erlaubt. Das gilt umso mehr, als sich die aktuelle Auseinandersetzung nicht allein in der Verteidigung von Russlands „nationalen Interessen“ erschöpft, auch nicht darin, den „Rückzug wer weiß wohin“ aufzuhalten, sondern in vertrauter Opferpose eine existenzielle Dimension verliehen bekommen hat, denn: „Es gibt gewisse Vorbehalte gegenüber Russland selbst, seinem riesigen Territorium, seinem Wachstumspotenzial und seiner Macht. Aus diesem Grund streben sie an, uns zurechtzustutzen und aufzuteilen“ – ganz wie seinerzeit Jugoslawien.<sup>5</sup>

Bemerkenswert an diesen Auslassungen ist, dass Russlands Selbstdarstellung bruchlos zwischen Paranoia und Größenwahn changiert. Schon die Münchener Rede 2007 verband heftige Klagen über das dominant-unilaterale Verhalten der USA mit der selbstbewussten Versicherung, darauf die angemessene multipolare Antwort parat zu haben. Auch heute wächst die ostentative Abscheu über westliches Fehlverhalten aus dem (autosuggestiven) Eindruck weitreichender diplomatischer Erfolge im Jahre 2013, zu denen der Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses der Staatsduma, Aleksej Puschkow, anmerkte: „Das Jahr schließt mit einer positiven Bilanz für Russland. Es bestätigt die Stärkung unserer Fähigkeiten und die Schwächung der Machtzentren, die einst die internationale Agenda bestimmt haben“ (Pushkov 2014). Gemeint waren russische Erfolge beim Konfliktmanagement in Syrien, in Iran und – nach damaligem Erkenntnisstand – in der Ukraine.

Diese kognitive Dissonanz ist dem Kreml und seiner politischen Klasse gleichsam zur zweiten Natur geworden. Sie macht es nicht nur schwer ernst zu nehmen, was da so alles offiziell und offiziös verlautbart wird; sie hat regelmäßig auch den Weg zu institutionellen *designs* verbaut, mit denen die Moskauer Klagen in eine konstruktive Richtung zu lenken wären. Nimmt man die wiederholten Forderungen nach partnerschaftlicher Gleichberechtigung und nach Respekt als Maßstab, trifft lediglich das UN-System mit dem russischen Veto auf ungeteilte Moskauer Zustimmung. Allein hier, so muss man schließen, ist garantiert, dass kollektive Entscheidungen „gerecht und demokratisch“ zustande kom-

5 Putin 2014e. Auch dieses Motiv hat eine gewisse Vorgeschichte und spielte schon bei Putins Reaktion auf das tschetschenische Attentat auf die Schule in Beslan 2004 eine Rolle, um die Abschaffung der Direktwahl der Gouverneure zu begründen.

men.<sup>6</sup> Diese Bedingung war – was dem Außenminister in der Vergangenheit noch als „tragisches Paradox“ erschien – zur Zeit des Kalten Kriegs erfüllt gewesen (Lavrov 2007). Das verweist neben der reaktivierten prinzipiellen Abgrenzung vom Westen auf eine weitere Bedingung, für die Putin schon immer tiefe Sympathie hegte: das Gleichgewicht der Kräfte im internationalen System, das „allein“ die Bereitschaft zu Verhandlungen stimuliere, wie er jüngst wieder bekräftigte.<sup>7</sup>

Dass Russland weder „fähig“ noch „willens“ ist, sich in den „westlichen Rahmen“ einzupassen und daher „nicht länger Teil des Westens“ werden will, begründet sich folglich doppelt: zum einen aus der subalternen Rolle, in der sich Russland wahrnimmt – „einer weicheren Version des Versailler Vertrags“, dem es nach dem Kalten Krieg unterworfen wurde; zum anderen aus der Erwartung, über ausreichend Kräfte zu verfügen, um „im Namen aller nicht-westlichen Länder“ die seither entstandene Ordnung herauszufordern (Karaganov 2014b).

Die Essenz einer solchen Politik, die der Machtlogik und nicht der institutionalisierten Regelbindung verpflichtet ist, sind Dezisionismus im Handeln und Eklektizismus in dessen Begründung, getreu den Geboten des – äußerst fungiblen – nationalen Interesses. Die Beliebigkeit von Putins offiziellen Äußerungen zur Krim, zu den dort aktivierten „kleinen grünen Männchen“ und zu den bewaffneten Operationen der Separatisten in der Ostukraine sowie die Kluft zwischen Proklamation und Aktion unterstreichen, dass dabei alles erlaubt ist, denn Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit resultieren allein aus demonstrierter Stärke und jener Initiative, die eine Eskalationsdominanz sichert.<sup>8</sup>

Gleiches hatte sich schon 2008 im Kaukasus-Krieg angebahnt, als Moskau plötzlich praktizierte und deklamierte, was es bis dahin Washington zum Vorwurf gemacht hatte: ein offenes Bekenntnis zur eigenen Einflussphäre und die weniger offene Abkehr von den beschworenen völkerrechtlichen Prinzipien. Das galt für die Staatensouveränität, die seinerzeit Dmitrij Medwedew mit Argumenten aus dem Arsenal der humanitären Intervention relativierte: der Abwehr einer „humanitären Katastrophe“ und dem „Recht auf Selbstbestimmung“. Und es galt für die territoriale Integrität, die er im Falle Georgiens verwirklicht sah: „Wir haben den gleichen Weg gewählt wie andere Länder im Falle des Kosovo“ (Medvedev 2008). Denselben unpassenden Vergleich zog 2014 Vladimir Putin, be-

6 The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, on 12 July 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru).

7 Putin 2014e. Sonst entstehen lediglich *talking shops*, in denen „Russlands einziger Vorteil ist, zu den Diskussionen zugelassen zu werden. Diese Rolle kann Russland nicht akzeptieren“ (Putin 2014d).

8 Vgl. zur Annexion der Krim seine Äußerungen am 4.3.2014, als er es weit von sich wies, Vereinigungswünsche befördern zu wollen (Putin 2014g) und bei seiner Siegesrede am 18.3.2014, als er deklamierte, die Krim sei „immer ein untrennbarer Teil Russlands geblieben“ (Putin 2014f). Die „grünen Männchen“ waren am 4.3.2014 ausschließlich lokale „Selbstverteidigungskräfte“ mit Uniformen aus dem *Army Shop* und wandelten sich am 17.4.2014 auf seiner großen Pressekonferenz zu russischen „Spezialkräften und Soldaten“, die die „Selbstverteidigungskräfte“ auf der Krim „unterstützten“ (Putin 2014e). Ebenso verhält es sich bei der Verwicklung Russlands in die Operationen der Separatisten in der Ostukraine, die Putin – so in einem Interview mit dem französischen Fernsehen vor seinem Normandie-Besuch am 4.6.2014 – schlankweg abstirft, während in der russischen Presse Gestalten wie Igor Strelkov (alias Girkin) bereits Kränze geflochten, Leichen getöteter Freischärler in aller Offenheit zurück über die Grenze transportiert wurden und russische Patrioten sich ihrer und der Beteiligung ihrer Anhänger in den „Organen“ der beiden „Volksrepubliken“ brüsteten (Putin 2014c).

kannte sich mit abstrusen Referenzen auf die UN-Charta vorbehaltlos zum „Selbstbestimmungsrecht“ zumindest der Russen und der Anhänger ihrer Sprache, zog auf dem Territorium der GUS „rote Linien“ und mokierte sich über westliche Vorwürfe, fortgesetzt das Völkerrecht zu verletzen.

Im Lichte dessen mutet es zynisch an, wenn Putin zum künftigen Verhältnis zwischen Ost und West mahnt:

„Um Vertrauen wieder herzustellen, müssen wir die wechselseitigen Interessen respektieren, die gleiche Sprache sprechen, Doppelstandards und Lügen in der internationalen Politik vermeiden, uns auf das Völkerrecht und nicht auf die Politik der Gewalt orientieren [...] Ich hoffe, dies wird möglich sein. Und ich kann versichern, Russland wird sich gewiss darum bemühen“ (Putin 2014e).

Doch jenseits des Zynismus ist es genau dies, was einst das Beziehungsmuster des Kalten Kriegs ausmachte: Interessen, Doppelstandards und eine Politik der Stärke. Im Lichte dessen muss man befürchten, dass Fjodor Lukjanow Recht hat, wenn er zum russischen Verhalten in der Ukraine-Krise feststellt, dass Moskau zwar nicht die UdSSR restaurieren, wohl aber „die Endphase des Kalten Krieges neu abspielen“ wolle (Lukyanov 2014b). Das schließt nunmehr auch eine ideologische Komponente ein, die den Graben weiter vertieft.

## 2.2. „Russland – das ist nicht Europa“: Putins patriotische Reideologisierung

Auch wenn sich der Kreml 2008 wie 2014 nonchalant aus dem Argumentationskasten der westlichen Politik bediente, beharrte das offizielle Moskau bis in die jüngste Zeit grundsätzlich auf den „Westfälischen Prinzipien der zwischenstaatlichen Beziehungen“ und darauf, in seiner Politik strikt den „nationalen Interessen“ verpflichtet zu sein. Pragmatismus war die Leitschnur, verbunden mit der Forderung, „die Last vieler Jahrzehnte ideologischer internationaler Beziehungen“ abzustreifen (Lavrov 2008b).

Das ist seit dem Jahr 2013 vorbei. Auf seiner Rede vor dem Waldaj Klub hat Putin sich im September 2013 expressis verbis zur Notwendigkeit einer „nationalen Ideologie“ bekannt. Diese sei nicht nur erforderlich, da in der „neuen Runde“ des internationalen „Wettbewerbs“ insbesondere „wirtschaftlich-technologische“ und „ideologisch-informationselle“ Instrumente zum Einsatz kämen; auch hätten die 1990er Jahre gezeigt, dass sich ohne eine in der „nationalen Identität“ wurzelnde „nationale Idee“ ein „quasi-koloniales Element in der Elite“ ausbreiten konnte. Es müsse daher heute durchgesetzt werden, was „unseren Nationalcharakter“ auszeichne: „der Wunsch nach Unabhängigkeit und Souveränität in geistiger Hinsicht sowie auf den Gebieten der Ideologie und der Außenpolitik“ (Putin 2013).

Damit begab sich Putin auf einen Weg, der nicht nur von seinem einstigen Markenzeichen – dem ideologiefreien Pragmatismus – wegführte, sondern auch von patriotischen Intellektuellen unterschiedlicher Couleur vorgezeichnet worden war. Diese befanden sich lange Jahre im ebenso obskuren wie mosernden Abseits, haben heute aber breiten Zugang nicht nur zur medialen Öffentlichkeit, sondern offenkundig auch zu den Zitadellen der Macht und gruppieren sich in Diskussionszirkeln wie dem „Isborskij Klub“ (Spanger 2014). Sie sind ebenso begeisterte Anhänger einer Reideologisierung wie ihres neuen Helden Wladimir Putin, den der Chefideologe des Isborskij Klub – Alexander Prochanow – im Anschluss an die Krim-Annexion zum „Grundpfeiler des russischen Staates“ und zum „informellen Führer aller monotheistischen Länder“ adelte, ja zum „Führer der Mensch-

heit, der die Invasion der Hölle“ verhindere.<sup>9</sup> Ideologie, so ein anderer dieser einschlägigen Adepten – Alexander Dugin – gilt als unverzichtbar, da nur so sicherzustellen sei, dass die Realität im Sinne der ideologisch geprägten Wahrnehmungsmuster interpretiert und entsprechend gehandelt werde, während der Pragmatiker sich beliebig dieser Realität anpasse. Das Mittel der Wahl ist dabei der auch von Putin reklamierte spezifische russische „Konservatismus“ (Dugin 2014d).

Bei diesen Bemühungen um eine ideologische Grundierung des Wladimir Putin und seines Regimes haben die rechten Patrioten im Zuge der politischen Formierung, die mit Putins dritter Amtszeit 2012 einsetzte, einige Etappensiege errungen, aber (noch) keinen Durchbruch. Hier bot die Auseinandersetzung um die Ukraine eine singuläre Chance, denn sie öffnete ungeahnte Schleusen. Schon das aggressive Verhalten Moskaus kann als erstes Ergebnis der ideologisch inspirierten Erneuerung des Putinismus als autoritärem Herrschaftsstil und -system gedeutet werden. Gravierender noch sind die Folgen: Mit den aktuell ausgetragenen Propagandaschlachten hat sich in Russland eine patriotische Welle aufgebaut, auf der es den rechten Ideologen gelungen ist, so etwas wie eine Diskurshegemonie zu erringen. Das sind ideale Voraussetzungen, um nicht nur an einer kohärenten offiziellen Ideologie zu arbeiten – „einer universalen geistigen Doktrin, die den teuflischen Liberalismus ersetzt“ (Prochanov 2014c). Auch entstanden damit ganz neue Möglichkeiten, um den innen- wie außenpolitischen Kurs des Landes in die von ihnen gewünschte Richtung zu lenken – und Putin so weit ideologisch zu imprägnieren und personell einzumauern, dass ihm auch die letzten pragmatischen Flausen angetrieben werden.

Die tragenden Pfeiler dieser neuen Ideologie sind beunruhigend vertraut und reichen vom Panlawismus des 19. zur Sowjetideologie des 20. Jahrhunderts – ganz im Sinne der auch von Putin ausgegebenen „patriotischen“ Parole, sich der ganzen russischen Geschichte und der Tatsache zu vergewissern, dass Russland „seit Jahrhunderten eigenen Werten“ vertraut habe.<sup>10</sup> Dabei grenzt nicht allein die „Kontinuität“ der russischen Geschichte vom Kaiserreich über die UdSSR bis zur „modernen russischen Föderation“ Russland nach Westen ab. Expliziter noch geschieht das mit der Feststellung: „Russland – das ist nicht Europa“, die sich wie das vorhergehende Petitum im April 2014 in einem Entwurf über die künftigen „Grundlagen der staatlichen Kulturpolitik“ aus dem Kultur-

9 Prochanov 2014d. Daneben verblasst es fast, dass er ihn weniger als „Nachfolger El'cins“ denn als „Nachfolger Stalins“ wahrnimmt, habe er doch wie dieser in den 1930er Jahren seine politischen Feinde, die Oligarchen, eliminiert.

10 Putin 2014e. Wie in der aktuellen Auseinandersetzung selbst der heiligste und gegen jede Relativierung immunisierte Abschnitt der russischen Geschichte, der 2. Weltkrieg, instrumentell bis zur Unkenntlichkeit verbogen wird, offenbarte auf beklemmend aufschlussreiche und ebenso törichte Weise ein anderer langjähriger Claqueur des Regimes, Andranik Migranjan. Im Zeichen der Krim-Annexion setzte auch er gänzlich unerwartet Putin mit Hitler gleich: Da die „Sammler von Ländereien in der Geschichte eines jeden Volkes [...] einen bedeutenden Platz im Pantheon“ einnehmen, exkulperte er jenen Hitler, der – wie auf der Krim „ohne einen Tropfen Blut“ – mit seiner „Sammlung deutscher Länder“ von Österreich über das Sudetenland bis Memel lediglich vollendete, woran Bismarck gescheitert sei. „Hätte Hitler dort innegehalten, wäre er in der Geschichte seines Landes ein Politiker höchster Güte geblieben.“ Leider stoppte er dort nicht; und erst dieser Umstand machte ihn „zum größten Verbrecher“, womit – eine wahrlich beeindruckende Geschichtsklitterung – die „Vereinigung Deutschlands und die Sammlung der deutschen Länder nichts zu tun hatten“ (Migranjan 2014).

ministerium findet.<sup>11</sup> Russland stelle eine „einzigartige und eigenständige Zivilisation“ dar, was sich unter anderem darin niederschläge, dass es – mit Verweis auf Putin – „substantielle Unterschiede zwischen den dominanten kulturellen Trends im Westen und den traditionellen russischen Werten“ gebe. Mehr noch wird der „Aufzwingung fremder Werte“ – also der westlichen Forderung nach Demokratie und Rechtsstaat – nachgesagt, „mentale Leiden“ auszulösen, die sich sowohl in „einer Zunahme der Kriminalität, des Alkoholismus, des Drogenmissbrauchs“ niederschlagen als auch in „höheren Sterblichkeitsraten und sinkender Lebenserwartung sowie einer wachsenden Zahl von Selbstmorden“. Kurz: Der Westen ist höchst offiziell nicht allein an der geostrategischen, sondern nicht minder an der soziokulturellen Schwächung Russlands schuld.

Zu den klassischen Ideologemen gehört aber nicht allein das Beharren auf Eigenständigkeit der russischen Zivilisation, sondern auch auf deren Mission: „Moskau – das Dritte Rom“. Dies fand ein weiterer prominenter Aktivist des Isborskij Klub, der einstige Generaloberst Leonid Iwaschow, bis 2001 im Verteidigungsministerium für internationale Verbindungen zuständig, in Putins Rede vom 18. März verwirklicht, die erstmals eine „geopolitische Doktrin“ zum Ausdruck brachte: Anders als in der Vergangenheit verzichtete Putin darauf, von der „Einbettung in die Weltwirtschaft, die Weltpolitik zu sprechen, von der Abhängigkeit vom Westen“. Vielmehr „verkündete er einen eigenen Plan für den Wiederaufbau des Landes und die Rekonstruktion der Welt“. Er vollzog damit eine scharfe Abgrenzung vom Hauptgegner der russischen Welt, der „jüdisch-angelsächsischen Elite und der Finanzoligarchie“, so die auch andernorts zu hörenden antisemitischen Argumentationsmuster in der Nazi-Diktion der patriotischen Putin-Interpreten.<sup>12</sup>

In dieser patriotisch aufgeladenen Mission kommt dem Kampf um die Ukraine in doppelter Weise eine Schlüsselrolle zu. Hier sieht sich Russland zum einen mit einer „Kriegserklärung“ der USA und ihrer Verbündeten konfrontiert und muss „wie in den 1940er Jahren nahezu allein die Aggressionskräfte des Hasses stoppen“ – so Sergej Glasjew, Putins offizieller Berater in Fragen der eurasischen Integration und gleichfalls Mitglied im Isborskij Klub. Für ihn hat die Ukraine endgültig offenbart, dass „Partnerschaft“ zwischen Russland und den USA eine „Illusion“ sei und daher „dringend“ die außenpolitischen Prioritäten geändert werden müssen.<sup>13</sup> Zum anderen wird in mystisch-

11 Minkul'tury 2014. Immerhin hat dieser Entwurf heftigen Widerspruch, u.a. aus der Akademie der Wissenschaften, ausgelöst, vgl. Akademiki RAN raskritikovali „Osnovy gosudarstvennoj kul'turnoj politiki“ (Akademiker der Russischen Akademie für Wissenschaften kritisierten die „Grundlagen der staatlichen Kulturpolitik“), [www.colta.ru/news/2912](http://www.colta.ru/news/2912).

12 Ivašov 2014. In gleicher Weise wird der von der neuen Kiewer Regierung eingesetzte Gouverneur von Dnjepropetrovsk, Igor Kolomojskij, den bereits Putin am 4.3.2014 als „einzigartigen Gauner“ charakterisiert hatte (Putin 2014g), von Dugin als „Verkörperung“ alles dessen geziehen, was „jeder mental gesunde Slawe hasst: die Oligarchie, die Kriminalität, den Zionismus und den Nazismus. Das ist die unverstellte Macht des Teufels. Und dieses Schwein forderte Russland und Putin persönlich heraus“ (Dugin 2014c). Ähnliches widerfährt dem neu gewählten ukrainischen Präsidenten Porošenko, den Dugin als Repräsentanten der „jüdischen Oligarchie“ lediglich mit dem Alias „Valcman“ titulierte (Dugin 2014a).

13 Glaz'ev 2014c. An anderer Stelle schwadroniert er über einen „vierten Weltkrieg“, der bereits im Donbas ausgefochten werde – so wie auch der 2. Weltkrieg nicht 1939 in Polen, sondern 1936 in Spanien begann (Glaz'ev 2014b). Ivašov ist da noch radikaler und rät, wie zur Kuba-Krise in der Nähe der USA nukleare Kurzstreckenraketen zu stationieren, die sie in fünf bis sechs Minuten treffen, um „die amerikanischen



patriotischer Verklärung im Kampf gegen den ukrainischen Faschismus mit seinen neu errichteten „Krematorien und Gaskammern“ die Katharsis beschworen und darüber hinaus das neue Russland geboren – auch wenn dieser „Heilige Krieg“ im Osten der Ukraine ohne „externe Unterstützung, ohne die Rote Armee und die Sibirischen Divisionen“ ausgetragen werden muss und Russland „wie verhext, mit starren Augen zuschaut, wie die Miliz in Slawjansk und Mariupol getötet wird“. <sup>14</sup> Kein Wunder, dass Prochanow im Einklang mit anderen vehement für den Einsatz russischer Truppen wirbt und mit seinen Anregungen zu „Spezialoperationen“ vorgezeichnet hat, was sich heute in den östlichen Teilen der Ukraine vollzieht: eine verdeckte Intervention. <sup>15</sup>

Nicht weniger wichtig als die äußere Konfrontation ist denn auch der Versuch, die verschärften Spannungen mit dem Westen zur inneren Formierung zu nutzen, die Gegner des patriotischen Lagers in Moskaus politischer Klasse auszuschalten und das Land auf eine neue, der Autarkie, dem Staatskapitalismus und der VR China verpflichteten Entwicklungsstrategie einzuschwören, wofür insbesondere Sergej Glasjew mit Nachdruck trommelt. <sup>16</sup> Die westlichen Sanktionen bieten den idealen Vorwand, um für „wettbewerbsfähige Importsubstitution“ zu werben, wie es Putin im Mai auf dem jährlichen Petersburger Wirtschaftsforum unter anderem mit der Ankündigung tat, einen speziellen Fonds für die Förderung der russischen Industrie einrichten und bis zum Herbst des Jahres feststellen zu wollen, wie die öffentliche Hand künftig auf den Erwerb von Gütern russischer Produzenten verpflichtet werden kann. Als positives Beispiel führte er in diesem Zusammenhang die laufende Rüstungsmodernisierung an, bei der Putin schon zuvor festgelegt hatte, künftig ganz auf die eigenen Kräfte vertrauen zu wollen. <sup>17</sup> Weitere offiziöse Ankündigungen zur wirtschaftlichen Abkoppelung betreffen eine Umstrukturierung der Währungsreserven zugunsten des Yuan sowie die Androhung, dass Staatsbetriebe die Bedienung ihrer ausländischen Kredite einstellen oder auch Auslandsinvestitionen in Russland verstaatlicht werden könnten. Offiziell angekündigt wurden bereits der Ausstieg aus der Raumstation ISS bis 2020, die Abschaltung der GPS-Sender auf russischem Territorium zum 1. September (wenn die USA nicht die gewünschten Glonas-Sender zulas-

Hitzköpfe besonnener zu machen“ und dazu beizutragen, die russische „Führerschaft“ in der Militärwissenschaft und -produktion zurückzugewinnen (Ivašov 2014).

- 14 Prochanov 2014b. Bisweilen wird der vermeintliche Faschismus in der Ukraine ganz unmittelbar mit dem Westen, mit Obama, Merkel, Hollande, gleichgesetzt, so von Notin 2014.
- 15 Prochanov 2014c. Dugin brüstet sich öffentlich, dass viele der Separatisten aus seiner Bewegung hervorgegangen seien und er in „ständigem Kontakt“ mit ihnen stehe: „Ja, ich kenne viele von ihnen, nahezu alle Führer von Donezk, persönlich; und sie sind wirklich meine Unterstützer; sie sind Patrioten, sie studierten unter meiner Mitwirkung Geopolitik; einige von ihnen, die Bürger Russlands, sind mit mir schon in den 90er Jahren in die patriotische Opposition gegangen. Einige waren 2006 in unseren Lagern, und übrigens wurde das virtuelle Projekt einer Republik Donezk 2006 in unserem Eurasischen Lager in der Nähe von Vladimir geboren.“ Seinen Sohn entsandte er während der „aktiven Phase“ eigenhändig auf die Krim (Dugin 2014a). Ähnlich auch Prochanov, der eine Zweigstelle des Klubs in „Novorossija“ gegründet sowie die örtlichen Kommandeure Strelkov, Gubarev und Borodaj zur Mitarbeit eingeladen hat (vgl. Prochanov 2014a).
- 16 Vgl. Glaz’ev 2014c; Glaz’ev 2014a. Prochanov brachte dies in der ihm eigenen unübertroffenen Weise auf die Formel: „Putins Plan für die Modernisierung Russlands besteht in der Schaffung von Klöstern und riesigen Verteidigungskomplexen“ (Prochanov 2014d).
- 17 St. Petersburg International Economic Forum, 23.5.2014, <http://eng.kremlin.ru/news/7230>.

sen), die Einführung eines nationalen Zahlungssystems (mit eigenen Kreditkarten), die Rubelverrechnung beim Export russischer Waren sowie verstärkt die schon länger betriebene *De-Offshorisazija*, mit der Firmensitze und Auslandsvermögen nach Russland rückverlagert werden sollen.

Da diese Maßnahmen auf den Widerstand nicht nur der russischen Wirtschaft, sondern auch jener in Moskau treffen, die seit dem Ende der Sowjetunion die Wirtschaftspolitik des Landes geprägt haben, sucht das patriotische Lager die Gunst der Sanktionsstunde zu nutzen, um sie auszuschalten. Putins Hinweise auf eine „fünfte Kolonne“ und den „verlorenen Haufen nationaler Verräter“, mit denen er in seiner Rede am 18. März selbst den äußeren Kampf nach innen wendete, dient hier als Steilvorlage für die – etwa von Glasjew – *expressis verbis* geforderte „innere Säuberung“ zur „Neutralisierung der ‚fünftens Kolonne‘“. Galten Putins Hinweise der außerparlamentarischen Opposition in Russland, zielt Glasjew im Verein mit seinen Kumpanen vom Isborskij Klub auf die in seinen Augen weit gefährlicheren „liberalen pro-amerikanischen Einflussagenten“ in der politischen Führung, namentlich Zentralbankchefin Nabiullina, Finanzminister Siluanow oder auch Anatolij Tschubajs und den Ministerpräsidenten Medwedew.<sup>18</sup>

Geraume Zeit haben sich die großrussischen Ideologen und die Nostalgiker der Großmacht als Kalte Kriegsgewinnler auf dem Scheitel der patriotischen Welle und in der Offensive befunden, ohne sich jedoch in vollem Umfang politisch durchzusetzen. Im gleichen Maße, wie seit der Wahl des neuen ukrainischen Präsidenten die Separatisten in der Ost-Ukraine in die Defensive gerieten, ging auch das Momentum der militanten Patrioten in Russland verloren. Zwar prägen sie nahezu unverändert den öffentlichen Diskurs und die Bilder aus dem Befreiungskampf der „russischen Welt“, haben aber absehbar kaum mehr eine Chance auf einen personell abgesicherten Durchbruch im russischen Herrschaftsgefüge. Es ist aber auch so schlimm genug, denn ihre Aktivitäten der letzten Monate haben die Moskauer Koordinaten in einer Weise verschoben, die nach innen wie außen die Konturen eines Russlands sichtbar werden lassen, mit dem auf lange Zeit eine gesamteuropäische Verständigung ausgeschlossen wäre – zum Schaden des gesamten Kontinents.

### **3. Unerfüllte Versprechen: Die widersprüchliche Ostpolitik der USA und der Europäischen Union**

Der russische Revisionismus traf auf eine zweideutige westliche Politik. Diese schwankte nach dem Georgien-Krieg 2008 zwischen dem „Reset“ der Beziehungen mit Russland und der Abgrenzung von ihm sowie zwischen einem (rhetorischen) Bekenntnis zur Fortführung der Erweiterung von NATO und EU und einer verbreiteten Erweiterungsmüdigkeit

<sup>18</sup> Glaz'ev 2014c. Dugin hat zur besseren Unterscheidung in diesem Sinne eine „sechste Kolonne“ erfunden, die weit gefährlicher und weit schwerer zu bekämpfen sei als die demokratischen Reste aus der El'cin-Ära in Gestalt der „fünftens“ (vgl. Dugin 2014b).

(Dembinski/Schumacher/Spanger 2010). Das in der deutschen Debatte oft gezeichnete Bild des russischen Verhaltens in der Ukraine-Krise als Reaktion auf das langjährige westliche Ausgreifen und die Missachtung russischer Interessen (Mutz 2014; Pradetto 2014) ist unvollständig und übersieht die Rückwirkungen des russischen Verhaltens auf die westliche Politik. Sicherlich barg die Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1994, Sicherheit in Europa nicht durch gemeinsame Organisationen zu schaffen, sondern auf eine Erweiterung der westlichen Institutionen NATO und EU zu setzen und Russland bestenfalls den Status eines assoziierten Partners zuzuweisen, das Risiko einer Gräben vertiefenden *Ingroup-Outgroup* Dynamik. Und sicherlich verschärfte die Erweiterung, einmal begonnen, die Konflikte mit Russland über die Ausrichtung der Staaten des so geschaffenen „Zwischeneuropas“ mit der Ukraine im Zentrum.

Aber die westliche Politik war nach den großen Erweiterungsrounden von NATO und EU nicht darauf festgelegt, dieses Handlungsprogramm fortzusetzen, sondern oszillierte zwischen einer interessengeleiteten „Russia-First“ Orientierung, zwischen einer ebenfalls interessengeleiteten anti-russischen Orientierung sowie einer wertegeleiteten Orientierung, die auf das Recht zur Selbstbestimmung abhob. Befürworter der ersten Orientierung verweisen auf die große wirtschaftliche Bedeutung Russlands (besonders diesseits des Atlantiks) sowie sein sicherheitspolitisches Gewicht als Partner oder Störfaktor bei der Durchsetzung globaler Ordnungspolitik (besonders jenseits des Atlantiks). Befürworter der zweiten Orientierung favorisieren die Erweiterung von NATO und EU und begreifen diese als notwendige Maßnahme zur Eindämmung Russlands und darüber auch als Beitrag zur demokratischen Konsolidierung des postsowjetischen Raums. Diese Orientierung vermischt sich mit der dritten. Deren Anhänger sehen zum einen in den russischen Demokratiedefiziten eine konfliktverschärfende Dimension; zum anderen folgt für sie aus dem bereits in der Schlussakte von Helsinki angedeuteten und in der Charta von Paris festgeschriebenen Selbstbestimmungsrecht der (Staats-)Völker die Verpflichtung, deren Recht auf freie Bündniswahl durch – konditionierte – Aufnahmeversprechen zu honorieren.

Wir rekapitulieren in diesem Abschnitt, wie die NATO und ihre Führungsmacht sowie die EU dieses Spannungsverhältnis aufzulösen suchten. Dabei markiert das Jahr 2008 eine Zäsur, weil der Krieg in Georgien paradoxerweise keine Eiszeit zwischen Ost und West einleitete, sondern zum „Reset“ führte. Zudem wurde die Erweiterungsdynamik der NATO in diesem Jahr gebremst – im Unterschied zur EU, deren Ausgreifen in Richtung Osten Fahrt aufnahm.

### **3.1. Die Quadratur des Kreises: NATO-Osterweiterung und die sicherheitspolitische Kooperation mit Russland**

Mit dem Widerspruch zwischen der beschworenen Vision einer gesamteuropäischen Ordnung unter Einschluss Russlands und der realen Erweiterung der westlichen Teilordnung sah sich als erstes die NATO konfrontiert. Die Mitglieder der Allianz waren sich des Widerspruchs durchaus bewusst und versuchten, die ausgrenzenden Effekte der Erweiterung durch Rückversicherung und Kooperation mit Russland zu neutralisieren. In der NATO-Russland-Grundakte von 1997 sagten sie zu, die Erweiterung auf die politischen Dimensionen des Bündnisses zu beschränken und keine Nuklearwaffen und, abgesehen von militärischer Infrastruktur, keine „substantiellen Kampftruppen“ in den neuen Mit-

gliedsländern zu stationieren. Weiterhin räumten sie Moskau parallel zur ersten und zweiten Erweiterungsrunde mit der Einrichtung bzw. Aufwertung des NATO-Russland-Rats eine Mitsprache über alle Tätigkeitsfelder des Bündnisses ein, die nicht die kollektive Verteidigung betreffen. Wichtiger als diese formalisierten Zusagen war der materielle Wandel der NATO von einer hochgerüsteten Allianz der kollektiven Verteidigung zu einer deutlich abgespeckten und multivariablen Sicherheitsorganisation.<sup>19</sup>

Die USA kamen in den 1990er Jahren während der Clinton-Administration dem russischen Anerkennungsbedürfnis mit der Formel „equal partnership between unequals“ zumindest symbolisch entgegen, auch wenn sie in der Krise um das Kosovo 1999 russische Interessen ignorierten. Am schrofferen Stil der Bush-Regierung und der sie tragenden Allianz aus Neo-Konservativen und Anhängern des supermächtigen „*unipolar moment*“ zerbrach diese Formel, und die amerikanische Haltung wandelte sich von *benign* zu *malign neglect* (Spanger 2007). Sichtbar wurde dies unter anderem bei der nonchalanten Kündigung des ABM-Vertrags 2002, aus russischer Sicht gleichermaßen Eckpfeiler des bilateralen Verhältnisses wie der strategischen Stabilität, und ebenso bei der Blockade des angepassten Abkommens über konventionelle Rüstungen in Europa durch eine Verknüpfung mit russischen Zugeständnissen bei den eingefrorenen Konflikten in der GUS.

Dieser Kurswechsel beeinflusste auch die Politik der NATO gegenüber Russland und den anderen Nachfolgestaaten der UdSSR. Nach den Farben-Revolutionen in Georgien 2003 und der Ukraine 2004/5 bereitete die NATO auf Initiative der USA eine dritte Erweiterungsrunde vor. Allerdings überschätzte dieser Vorstoß die Westorientierung der Ukraine. Deren Verhältnis zur NATO glich ganz im Sinne ihrer „multivektoriellen“ Außenpolitik auch nach der Orangen Revolution einer Berg- und Talfahrt. In ihrer Souveränitätserklärung von 1990 hatte sich die Ukraine für bündnisfrei erklärt (Kappeler 2009: 252f), trat aber frühzeitig der Partnerschaft für den Frieden mit der NATO bei und unterzeichnete 1997 eine NATO-Ukraine-Charta. Unter Präsident Kutschma bekannte sie sich erstmals zum Ziel des NATO-Beitritts und erließ 2003 sogar ein entsprechendes Gesetz – nur um ein Jahr später dieses Vorhaben wieder ad acta zu legen (Schneider-Deters 2014: 105). Nach der Orangen Revolution schien die Aufnahme der Ukraine in das „Membership Action Program“, eine Art Vorbereitungsprogramm für die Mitgliedschaft, in greifbare Nähe zu rücken, geriet dann aber mit der zunehmenden Schwäche der Orangen Koalition wieder in turbulentes Fahrwasser. Am 6. März 2008 verabschiedete das Parlament eine Resolution, wonach über einen Beitritt zur NATO ein Referendum entscheiden sollte. Obwohl die Zustimmung fehlte – sogar nach dem Krieg in Georgien waren nur 10 Prozent der Befragten uneingeschränkt für den NATO Beitritt, während sich 45 Prozent strikt dagegen aussprachen (Schneider-Deters 2014: 130) –, betrieb die Bush-Administration die Aufnahme der Ukraine und Georgiens weiter. Sie konnte sich damit aber auf dem NATO-Gipfel in Bukarest 2008 gegen den Widerstand Deutschlands, Frankreichs und anderer nicht durchsetzen, die bei Georgien auf die ungelösten Territo-

19 Ein Blick auf die Stationierung amerikanischer Truppen in Deutschland macht die Dimensionen des Wandels deutlich. Hatte die US-Armee vor 1990 Kampfverbände in der Größe von zwei Armeekorps mit jeweils über 40.000 Soldaten stationiert, sind es heute noch zwei (mobile und weltweit einsetzbare) Brigaden mit jeweils 4.000 Soldaten. Bei den früheren „Reforger“ (Return of Forces to Germany) Großmanövern nahmen 1988 am größten 125.000 Soldaten teil. Beim größten Manöver der NATO seit 2006, der 2013 abgehaltenen Übung „Steadfast Jazz“, waren es dagegen nur 6.000.

rialkonflikte, bei der Ukraine auf die fehlende Unterstützung der Bevölkerung verwiesen. Stattdessen endete der Gipfel mit einem Kompromiss: Die Allianz stellte Georgien und der Ukraine eine Mitgliedschaft in Aussicht, nannte aber kein Datum für die Aufnahme in das Vorbereitungsprogramm.<sup>20</sup> Mit der Wahl Wiktor Janukowitschs zum Präsidenten im Februar 2010 geriet die Annäherung an die NATO erneut auf ein Abstellgleis, und die Rada bekräftigte per Gesetz den blockfreien Status (Schneider-Deters 2014: 125).

Nach dem Regierungswechsel in Washington und dem von Präsident Obama initiierten „Reset“ gewann die „Russia-First“ Orientierung in der Sicherheitspolitik wieder die Oberhand. Die USA und Russland schlossen den New START-Vertrag, einigten sich auf Flugrechte und Transportrouten über russisches Territorium zur Versorgung der ISAF-Truppen in Afghanistan und kooperierten bei der Kontrolle des iranischen Nuklearprogramms sowie dem Beitritt Russlands zur WTO. Sicherlich blieb diese Orientierung durch Querschüsse aus dem US-Kongress gefährdet. So hob der Kongress Ende 2013 das für Russland provokative „Jackson Vanik Amendment“ aus dem Jahr 1974 endlich auf und ersetzte es, gegen Obamas Widerstand, durch das von Moskau scharf kritisierte Magnitskij-Gesetz.<sup>21</sup> Auch die ohnehin vage Zusage, die Raketenabwehr in Europa in Kooperation mit Russland aufzubauen, verhedderte sich in den Widerständen des amerikanischen Kongresses.<sup>22</sup> Aber erst mit der Rückkehr Putins in den Kreml 2012 und seinen repressiven Begleiterscheinungen sowie den Konflikten über den Bürgerkrieg in Syrien kühlten sich die amerikanisch-russischen Beziehungen dramatisch ab, und in der amerikanischen Öffentlichkeit setzte sich erneut ein kritischer Blick auf Russland durch.

Auch in der NATO verschoben sich nach dem Amtsantritt Putins sukzessive die Gewichtungen. Bereits bei den Diskussionen um das neue strategische Konzept im Vorfeld des Lissaboner Jubiläumsgipfel 2010 spielte die Revitalisierung des Artikels 5 und der kollektiven Verteidigung namentlich der neuen Mitglieder eine Rolle. Zudem gelang es einigen Mitgliedstaaten, den Beitritt Georgiens wieder ins Gespräch zu bringen, nicht zuletzt weil die Stimmen der Mahner, dieser Schritt würde Russland unnötig provozieren, leiser geworden waren (Kamp 2013: 5).

In der Summe erscheint die Politik der westlichen Allianz und ihrer Vormacht gegenüber Russland und den GUS-Staaten nach 2008 durchaus offen. Auf der einen Seite hatte sich die Aufbruchsstimmung des „Resets“ nach 2011 eingetrübt. Zudem stachelten die zunehmend repressiven Züge des Putinismus die Konfrontationsbereitschaft der liberalen Internationalisten in der Administration an, und die amerikanische Russlandpolitik blieb durch Querschüsse aus dem polarisierten, im permanenten Wahlkampfmodus agierenden Kongress gefährdet. Auf der anderen Seite gibt es keine tragfähige Alternative zu einer pragmatischen Kooperationspolitik, die durch drei strukturelle Faktoren gestützt

20 Der Schlüsselsatz des Gipfeldokuments lautet: „NATO welcomes Ukraine’s and Georgia’s Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO“ (Bucharest Summit Declaration, 3.4.2008, <http://bit.ly/1km1TEJ>).

21 Das Gesetz sieht finanzielle Sanktionen und ein Einreiseverbot für alle Beamten vor, die nach Auffassung der USA für den Tod des inhaftierten russischen Rechtsanwalts Sergej Magnitskij verantwortlich zeichneten.

22 In den USA gibt es einen parteiübergreifenden Konsens, die Raketenabwehr voranzutreiben und keinen rüstungskontrollpolitischen Einschränkungen zu unterwerfen.

wird. Erstens bleiben die Konsolidierung des amerikanischen Haushalts und der Abbau der Staatsschulden eine Herausforderung. Nach dem mühsam gefundenen Kompromiss zwischen Obama und der republikanischen Kongressführung wird dies in den nächsten acht Jahren mit drastischen Einsparungen im US-Verteidigungshaushalt einhergehen. Zweitens begrenzt die Stimmung der amerikanischen Öffentlichkeit, die nach zwei verlorenen Kriegen die Grenzen der eigenen Macht wahrnimmt, die Handlungsspielräume aller amerikanischen Regierungen. Und drittens werden die USA mit dem 2011 eingeleiteten „Asia Pivot“, der Re-Orientierung ihrer Sicherheitspolitik nach Asien, bis 2020 etwa 60 Prozent ihrer See- und Luftstreitkräfte dort dislozieren. Eine kostspielige, amerikanische Ressourcen dauerhaft bindende Konfrontation mit Russland passt nicht in dieses Bild.

### **3.2. Modernisierungspartnerschaft mit Russland oder Europäische Nachbarschaft: die östliche Dimension der EU-Außenpolitik**

Mit ähnlichen Konflikten zwischen der Osterweiterung und dem Ausbau der Beziehungen zu Russland sah sich die EU zunächst nicht konfrontiert. Ihre große Osterweiterung 2004 vollzog sich im Schatten der NATO-Erweiterung, und danach insistierte die Mehrheit der Mitgliedstaaten auf einer langen Phase der Konsolidierung. Die Kommission entwickelte mit der Nachbarschaftspolitik (ENP) ein alternatives Instrument, das den Partnerländern „everything but institutions“ anbot, wie es der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi programmatisch formulierte.

Die Schwächen dieses Instruments und die Ursachen seines Scheiterns sind in der Literatur breit diskutiert worden. Zum einen litt das Programm unter einer tiefen Kluft zwischen den von der EU eingeforderten Reformen und den geringen Anreizen, die sie dafür bot (Emerson 2011; Grant 2011). Zum anderen verkoppelte die ENP mit den Mittelmeer-Anrainern und den osteuropäischen Nachbarn sehr unterschiedliche Länder. Die angrenzenden EU-Mitglieder – die baltischen Staaten und Polen in Bezug auf die östlichen Partner; Spanien und Frankreich in Bezug auf die südlichen – drängten zwar auf europäisches Engagement in ihren jeweiligen Nachbarregionen, waren aber nicht in der Lage, ausreichend gesamteuropäisches Interesse oder Ressourcen zu mobilisieren. Dagegen blieben die Beziehungen zu Russland zwar institutionell schwach entwickelt – Russland hatte unter Verweis auf seine Bedeutung die Teilnahme an der ENP abgelehnt und bestand auf gleichberechtigter Zusammenarbeit wie dem 2005 vereinbarten Abkommen zu den „Vier gemeinsamen Räumen“ –, waren aber materiell deutlich gewichtiger.

Die Diskrepanz zwischen ambitionierten Ansprüchen und begrenzten Interessen kennzeichnete auch die nachfolgende Östliche Partnerschaft (ÖP) der EU. Ihre Initiatoren waren Schweden und Polen, die damit auf die von Frankreichs Präsident Sarkozy 2007 lancierte „Union für das Mittelmeer“ reagierten. Der Europäische Rat verabschiedete die ÖP noch vor dem Krieg gegen Georgien im Juni 2008. Ziel war es, durch Assoziierungs- und umfassende Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Area: DCFTA) sowie Mobilitätspartnerschaften die Teilnehmerländer der ÖP eng an die EU zu binden. Im Kern sollten die östlichen Partnerländer das umfangreiche europäische Regelwerk zur Harmonisierung des Binnenmarkts übernehmen, ohne dass ihnen die EU im Gegenzug die Perspektive der Vollmitgliedschaft eröffnete. Es blieb also bei Prodis „everything but institutions“.

Durch den Georgien-Krieg erfuhr die ÖP eine politische Aufwertung. Wollte die EU zunächst den Partnern nur erweiterte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen als Fortführung der im Frühjahr 2008 ausgelaufenen Verträge abschließen, bot sie infolge des Krieges Assoziierungsabkommen an, auf die besonders die Ukraine lange gedrängt hatte. Zudem wurde die Kommission angewiesen, die Arbeiten an diesem Programm zu beschleunigen. Noch wichtiger: Die EU reagierte auf scheinbare Kooperations signale des weißrussischen Präsidenten Lukaschenko und bot selbst Belarus die Teilnahme an der ÖP an (Dembinski/Schmidt/Schoch/Spanger 2008: 24).

Diese Neuausrichtung der EU-Nachbarschaftspolitik wurde in der Literatur als Versuch einer geostrategischen Einflussnahme interpretiert. Sicherlich lassen sich die Forderungen insbesondere Polens, die EU solle ihre Anreize nicht durch eine störende Konditionierung schwächen, in diesem Sinne interpretieren. Auch die blauäugige Aufwertung Weißrusslands lag in dieser Logik.<sup>23</sup> Als Instrument ist die ÖP in dieser Phase aber angemessener mit Attributen wie „pfadabhängig“ und „bürokratisch“ beschrieben. Sie zielte nicht auf größeren Einfluss bei etablierten politischen Regimen, sondern auf deren Wandel, jedoch verfügte sie nicht über genügend Mittel, um dieses Ziel zu erreichen.

Die Kommission bestand auf einer weitgehenden Übernahme europäischer Standards, und die EU-Staaten insistierten auf politischen Konditionen. Folgerichtig brachen sie nach den gefälschten Präsidentschaftswahlen 2010 in Belarus die Gespräche mit Minsk ab und verhängten erneut Sanktionen. Beides reduzierte den Wert der Abkommen für die übrigen Partnerländer. Dies zeigt exemplarisch das Beispiel der Ukraine. Die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen verliefen äußerst zäh und gewannen paradoxerweise erst unter der Präsidentschaft Janukowitschs an Dynamik. Allerdings zeigte die ukrainische Führung keinerlei Kompromissbereitschaft bei den angemahnten politischen Reformen, (a) internationale Standards bei der Durchführung von Wahlen zu beachten, (b) die Praxis der „selektiven Justiz“ zu beenden sowie (c) die Reformen durchzuführen, die in der Assoziationsagenda formuliert worden waren. Daher konnte das fertige Abkommen auf dem EU-Ukraine-Gipfel am 19. Dezember 2011 nicht paraphiert, sondern lediglich der Abschluss der Verhandlungen bestätigt werden. Die Paraphe erfolgte erst am 30. April 2012. Westliche Beobachter spekulierten, Janukowitsch sei es mit dem Abkommen ohnehin nicht ernst gewesen. Vielmehr sei es ihm darum gegangen, seinen zwischen der EU und Russland schwankenden Kurs abzusichern. Tatsächlich ratifizierte die Rada fast zeitgleich zum Abschluss der DCFTA ein seit Jahren im Rahmen der GUS verhandeltes Freihandelsabkommen, das im September 2012 in Kraft trat. Diese Politik des sowohl-als-auch war insofern rational, als die Ukraine ihren Außenhandel zu nahezu gleichen Teilen mit der EU und der GUS abwickelt (Havlik 2013: 7).

Gegenüber Moskau gewann nach 2008 die „Russia-First“ Orientierung wieder an Gewicht. Polen, Frankreich und Deutschland ventilieren die Möglichkeit der Beteiligung Russlands an einzelnen Aspekten der ÖP (Stewart 2010: 2), und die Kommission erwog im Winter 2008, die ÖP „parallel zur Strategischen Partnerschaft mit Russland“ zu entwickeln und so ein Auseinanderdriften der beiden Achsen europäischer Ostpolitik zu vermeiden (Europäische Kommission 2008:16). Diese Vision bildete die Grundlage für

23 Dass die ÖP als Instrument geostrategischer Einflussnahme gedacht werden kann, machte auch das Papier einer „Expertengruppe östliche Partnerschaft“ deutlich (Meckel et al. 2012).

Kommissionpräsident Barroso und Präsident Medwedew 2009 und 2010 in den Verhandlungen über das neue Partnerschaftsabkommen, das beide als Element einer „Modernisierungspartnerschaft“ verstanden. Bundeskanzlerin Merkel und Medwedew lancierten darüber hinaus die sogenannte Meseberg-Initiative für eine engere sicherheitspolitische Kooperation zwischen der EU und Russland, und der russische Präsident unterbreitete einen Vorschlag für einen gesamteuropäischen Sicherheitsvertrag.

Allerdings hätte die Annäherung nur dann Aussicht auf Erfolg gehabt, wenn sie von ihren Befürwortern mit entschiedenem Engagement gegen interne Widerstände vorangetrieben worden wäre. Diese Entschlossenheit fehlte. Die Meseberg-Initiative versandete, kaum dass sie in Brüssel eingebracht worden war. Ebenso blieben die Ankündigungen über eine Einbeziehung Russlands in die ÖP und die Verhandlungen über das neue Partnerschaftsabkommen in den Mühlen der auf Konsens angewiesenen Brüsseler Verhandlungsmaschinerie stecken. Erschwert wurde eine Einigung dadurch, dass die EU auf einem wertebasierten Ansatz bestand, der die Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit betont, während Russland das Abkommen auf konkrete Projekte wie Technologie- und Wissenstransfer zuschneiden wollte (Dembinski/Schumacher/Spanger 2010: 24).

Mit der Rückkehr Wladimir Putins in den Kreml und der Unterdrückung der Proteste gegen die gefälschten Duma-Wahlen 2011/12 änderte sich das politische Klima. Bei den auf Ausgleich bedachten westeuropäischen Staaten sank die Bereitschaft, in die Entwicklung des europäisch-russischen Verhältnisses zu investieren. So gewann eine Kombination von bürokratischer Eigendynamik in Brüssel und einer von osteuropäischen EU-Ländern forcierten Politik der Eindämmung Russlands die Oberhand.

Die wirtschaftliche Orientierung der Ukraine bildete den zentralen Zankapfel zwischen der EU und Russland, denn das Land sah sich den entgegengesetzten Zugkräften zweier wirtschaftlicher Integrationsvorhaben ausgesetzt und damit in eine Entscheidungssituation manövriert, der die Regierungen in Kiew traditionell auszuweichen suchten. Auf der einen Seite stand das europäische Angebot des umfassenden Freihandelsabkommens DCFTA; auf der anderen das von Putin entwickelte Projekt einer Eurasischen Union, das zentrale Vorhaben seiner dritten Präsidentschaft. Sein Projekt fußt auf der im Januar 2010 gestarteten Zollunion zwischen Russland, Weißrussland und Kasachstan, in deren Rahmen sich die Vertragspartner erfolgreich auf einen Abbau der internen Zölle und Handelsbeschränkungen sowie die Einrichtung eines gemeinsamen Außenzolls einigten. Der nächste Schritt war die am 29. Mai 2014 vereinbarte Eurasische Wirtschaftsunion, die nach dem Warenaustausch auch den von Dienstleistungen, Kapital und Arbeit erleichtern sowie, darüber hinaus, die Wirtschaftspolitik der drei Teilnehmer koordinieren und deren Normen harmonisieren soll. Nach dem Willen Putins sollen auch Armenien und Kirgistan sowie idealiter die Ukraine der Zoll- und der Eurasischen Wirtschaftsunion beitreten.

Unstrittig ist, dass zwischen beiden Integrationsprojekten ein Spannungsverhältnis besteht. Die DCFTA wäre zwar im Gegensatz zu russischen Vorwürfen mit der GUS-Freihandelszone in Übereinstimmung zu bringen (Shumylo-Tapiola 2012)<sup>24</sup>, aber schon

24 Russland argumentiert, dass die Ukraine, würde sie das DCFTA unterzeichnen, zum unkontrollierten Einfallstor für billige Waren aus der EU in die GUS-Freihandelszone würde. Daher müssten russische Zöllner sorgfältig die Herkunft von Gütern prüfen. Um zu demonstrieren, was dies bedeuten könnte, un-



aufgrund der sehr unterschiedlichen Zollsätze der EU und der Zollunion nicht mit letzterer (Havlik 2013: 2). Die DCFTA verlangt eine Reduzierung der ukrainischen Zölle, die Zollunion eine Erhöhung. Zudem sieht sowohl die DCFTA als auch die Eurasische Wirtschaftsunion eine weitgehende Übernahme der jeweiligen Regulierungssysteme vor. Grundsätzlich, so die Einschätzung von Beobachtern, ist eine Angleichung der beiden Integrationsverbände und eine Mitgliedschaft der Ukraine in beiden nicht ausgeschlossen, begünstigt auch durch die gemeinsame Mitgliedschaft Russlands, der Ukraine und der EU in der WTO (Charap/Troitskiy 2014: 59). Auch Janukowitsch suchte lange nach einem Ausgleich. Mit seiner Formel 3 plus 1 schlug er vor, der Ukraine eine Art assoziierten Status bei der Zollunion zu verleihen.

Umstritten ist, ob die EU die Gegensätze zwischen DCFTA und Zollunion entschärfen wollte oder eine eindeutige Entscheidung anstrebte. Die Kommission war sich zwar der handelspolitischen Konflikte bewusst, und der zuständige Erweiterungskommissar Stefan Füle wies offen auf die Unvereinbarkeit beider Vorhaben hin.<sup>25</sup> Gleichzeitig plädierte er für Kompromisse. Um neue Gräben zu vermeiden, sagte er zu, über Vorschläge zu einer Harmonisierung beider Integrationsprojekte nachdenken zu wollen: „We will be doing our utmost for the Association Agreement DCFTA not be seen as a threat but as an opportunity, a contribution to creating the area of free trade between Lisbon and Vladivostok“ (Füle 2013b).

Diese Position vertraten auch die auf Ausgleich bedachten Mitglieder der EU. Bundeskanzlerin Merkel argumentierte, die EU müsse weiter daran arbeiten, „dass es kein Entweder-Oder zwischen einer Annäherung der Länder der östlichen Partnerschaft an die EU und dem russischen Bemühen um eine engere Partnerschaft mit diesen Ländern geben sollte“ (Merkel 2013). Allerdings forderte die Kanzlerin die Kommission erst in ihrer Regierungserklärung zum EU-Gipfel von Vilnius im Dezember 2013 öffentlich zur Kompromissuche auf. Zu diesem Zeitpunkt hätte eine Anpassung der DCFTA und der Zollunion erhebliche Verhandlungskosten verursacht und wäre nur bei nachdrücklichem politischen Willen auf beiden Seiten vorstellbar gewesen.

Die Position der Kommission wurde nicht nur von Kostenargumenten bestimmt. Sie unterschätzte auch die politischen Konsequenzen der handelspolitischen Konfliktkonstellation und ging davon aus, dass die eigenen Pläne ohnehin mit den wohlverstandenen russischen Interessen harmonisieren. Selbst Putins eurasische Pläne erschütterten diese Selbstgewissheit nicht. So argumentierten Kommissionspräsident Barroso und der Ratsvorsitzende van Rompuy in einem Namensartikel für eine ukrainische Zeitung noch 2013: „Stronger relations with the European Union do not come at the expense of relations between our Eastern partners and their neighbors, such as Russia. [...] The Eastern partnership is conceived as a win-win where we all stand to gain“ (van Rompuy/Barroso 2013).

terband der russische Zoll im September 2013 durch penibelste Kontrollen für einige Tage praktisch den gesamten ukrainischen Export (Charap/Troitskiy 2014: 54) Tatsächlich verlangt das Abkommen in Artikel 4, dass Regeln über die Herkunft von Gütern (rules of origin) vereinbart werden, weil das Freihandelsabkommen keinen gemeinsamen Außenzoll vorsieht.

25 „It is true that the Customs Union membership is not compatible with the DCFTAs [...] It may certainly be possible for members of the Eastern Partnership to increase their cooperation with the Customs Union, perhaps as observers [...]“ (Füle 2013a).

Im Unterschied zum geringen Interesse und zu den harmonisierenden und hinhalten- den Positionen in Brüssel und den meisten EU-Hauptstädten machten Polen und Litauen die ÖP zu einer Priorität ihrer EU-Präsidentschaften (zweite Jahreshälfte 2011 bzw. zweite Jahreshälfte 2013). Dabei gelang es Litauen, im Vorfeld des Vilnius-Gipfels die europäischen Konditionen in der zentralen Frage der selektiven Justiz so weit abzubauen, dass eine Unterzeichnung der DCFTA mit der Ukraine in den Bereich des Möglichen rückte. So erschien der Vilnius-Gipfel als eine finale Entscheidungssituation (MacFarlane/Menon 2014: 98). Es ging, so ein Beobachter, „um die Hinwendung dieser Staaten entweder nach Europa oder nach Russland“ (Richter 2014: 7). Eine Entscheidung für die DCFTA, so ein anderer Beobachter, bedeutete „game over‘ for Russia“ (Sherr 2013: 6).

Damit muss sich die EU zumindest einen Mangel an Weitsicht vorwerfen lassen.<sup>26</sup> Sie unterschätzte das geostrategische Kalkül Putins und die Bedeutung der Ukraine für Russland, und sie überschätzte die Attraktivität des eigenen Angebots (Mac Farlane/Menon 2014: 100). Sie lenkte die Ukraine wissentlich oder unwissentlich in eine historische Entscheidungssituation und zeigte sich mit ihren Assoziationsplänen ähnlich unaufmerksam gegenüber den Risiken wie die NATO bei ihrer Erweiterung.

#### 4. Die Ukraine jenseits des Krisenmanagements

Betrachtet man die Ausgangslage der aktuellen Krise, so ist erstaunlich, dass es überhaupt so weit kommen konnte. In ihr manifestierte sich par excellence die „multivektorielle“ Außenpolitik der postsowjetischen Ukraine: Ein vermeintlich „pro-russischer“ Präsident in Kiew, Viktor Janukowitsch, liebäugelte lange Zeit mit der EU, um dann, als ihm die innenpolitischen und wirtschaftlichen Risiken über den Kopf zu wachsen drohten und der potenzielle Gewinn zu gering erschien, eine von Moskau generös honorierte Kehrtwende nach Osten zu vollziehen – ohne indes rückversichernd auf weitere Avancen in die andere Richtung zu verzichten. Dieses ebenso virtuose wie vertraute Verhaltensmuster der politischen Klasse in Kiew scheiterte allerdings an einer Protestbewegung, die aus nicht minder unscheinbaren Anfängen schließlich das Regime hinwegfegte und erst damit die Ukraine zum Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen Ost und West, zwischen idealisierter Demokratie und dramatisiertem Putschismus innerhalb wie außerhalb des Landes erhob. Die Folgen reichen weit über die Ukraine hinaus. Zur Disposition steht – anders als beim Krisenmanagement der 1990er Jahre im ehemaligen Jugoslawien – weit mehr: die künftige Gestalt der Ost-West-Beziehungen. Das betrifft die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, deren Institutionalisierung sowie das spannungsreiche Verhältnis zwischen pragmatischen Interessen und jenen Prinzipien und Werten, die in der Ukraine drastisch aufeinandergetroffen sind und erneut eine grundstürzende Kraft entfaltet haben.

26 „Die Außenminister überließen die Angelegenheit der EU-Kommission zur eher technischen Behandlung“ (Lippert 2014: 3). Ähnlich auch die Einschätzung eines anderen Beobachters: „In the absence of a coherent political strategy for the EU, the technocratic logic of the European Commission prevailed“ (Lehne 2014: 8).

Es ist diese weit über das Gewicht des Landes hinausreichende Aufladung, die der Lösung des Ukraine-Konflikts für die Zukunft der Ost-West-Beziehungen eine zentrale Bedeutung zuweist und zugleich das aktuelle Krisenmanagement enorm erschwert. Angesichts der zugespitzten Situation ist es schwierig, den widersprüchlichen Anforderungen eines erfolversprechenden Krisenmanagements zu genügen: glaubwürdige Signale auszusenden, eine Balance zwischen Druck und Konzessionen zu finden, ohne verantwortungslos oder zu weich zu erscheinen, und dabei nicht nur den Störversuchen der zahllosen „spoiler“ zu begegnen, sondern auch den divergierenden Präferenzen alliierter Akteure und einer kritischen Öffentlichkeit, die weit mehr Sympathien für idealistische Prinzipien als für realistische Interessen aufbringt (vgl. Freedman 2014). Das trifft auf beide Seiten zu.

Dabei waren noch 2013 die Ausgangsbedingungen für eine Ost-West-Verständigung über den Umgang mit der Ukraine keineswegs schlecht. Das gilt zumindest mit Blick auf das Objekt der sehr unterschiedlich ausgeprägten Begierde. Während dieses Interesse im Westen vor der Krise verhalten ausfiel, ist das Land für Moskau von zentraler Bedeutung – aus historisch-romantischen Gründen wie aus Gründen der menschlichen und wirtschaftlichen Verflechtung sowie der geostrategischen Rolle des Landes. Gemeinsam war beiden Seiten wiederum ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber der Führung und der politischen Klasse in Kiew.<sup>27</sup>

Das sind eigentlich günstige Voraussetzungen für eine Verständigung und einen pragmatischen Interessenausgleich. Dass es dazu nicht kam, muss folglich Gründe haben, die jenseits der Ukraine zu verorten sind. Von russischer Seite wird geltend gemacht, dass sich Moskau nicht länger mit der westlichen Einkreisungspolitik abfinden konnte und darüber hinaus den westlichen Attacken gegen das Regime Putins begegnen musste, die letztlich nach vertrautem Muster auf einen weiteren „regime change“ hinauslaufen sollten (vgl. z.B. Karaganov 2014a; Lukin 2014). Tatsächlich zeugt das westliche Verhalten im Vorfeld des Ukraine-Konflikts von der wachsenden Kluft, die sich seit der Rückkehr Putins ins Amt des russischen Präsidenten 2012 zwischen Moskau und den westlichen Hauptstädten aufgetan hat – allerdings unter dem Ursache und Wirkung umkehrenden Vorzeichen, dass sich Putin unter dem Druck der demonstrierenden Straße endgültig auf die Seite der autoritären Repression geschlagen hatte. Diese Kluft hat nicht nur wechselseitig die Bereitschaft und Fähigkeit zu einer vertrauensvollen, sprich: risikobereiten Kommunikation untergraben, sondern auch den Blick auf ordnungspolitische Gegensätze geschärft, die *prima facie* nur mehr konfrontativ aufzulösen sind. Das manifestiert sich in der Ukraine seit dem Sturz Janukowitschs dahingehend, dass Nullsummenkalküle dominieren und der Auseinandersetzung namentlich von russischer Seite so etwas wie eine existenzielle Bedeutung zugemessen wird.

Dabei weisen auch heute die Ziele beider Seiten in der Ukraine Schnittmengen auf, die – abgesehen von der Krim – eine Verständigung grundsätzlich ermöglichen. Moskau hat zwar wiederholt Zweifel an der Lebensfähigkeit der Ukraine artikuliert, stellt deren Existenz aber nicht prinzipiell in Frage. Es beansprucht jedoch ein weitreichendes innen- wie

27 Putin hat daraus auch öffentlich nie einen Hehl gemacht, etwa als er nach dem Sturz von Janukovyč feststellte, dass sich unter Kučma, Juščenko und Janukovyč gleichermaßen nichts zum Positiven gewandelt habe, vielmehr „eine Riege von Dieben durch eine andere ersetzt“ wurde (Putin 2014g).

außenpolitisches *droit de regard* und sieht dafür eine Reihe von Maßnahmen vor, die es mit erheblichem diplomatischem wie klandestin militärischem Nachdruck durchzusetzen sucht. So soll zuverlässig und dauerhaft eine Mitgliedschaft der Ukraine in NATO und EU ausgeschlossen werden, und selbst privilegierte Sonderbeziehungen wie das bereits unterzeichnete Assoziationsabkommen mit der EU lehnt Moskau so entschieden ab, dass es darauf mit Handelssanktionen gegen die Ukraine reagierte, wenngleich diese einstweilen moderater ausfielen als angedroht.

Ein weiteres Sicherungselement ist die seit dem Sturz Janukowitschs geforderte (Kon-)Föderalisierung der Ukraine mit der impliziten Absicht, den südöstlichen Landesteilen mit dem Kampfnamen „Noworossija“ Sonderbeziehungen zu Russland zu ermöglichen. Dazu gehört auch die Etablierung und institutionelle Absicherung der dort aktiven Separatisten als politische Repräsentanten russischer Interessen in der Gesamt-Ukraine, woran es nach dem Zerfall der Partei der Regionen aktuell mangelt. Das ist umso wichtiger, als es nach der Annexion der Krim ausgeschlossen ist, russische Interessen autochthon in Kiew geltend zu machen. Schließlich soll der neue Status der Krim formell und materiell abgesichert werden. Ist dies nicht zu erreichen, dürfte Russland eine sukzessive Filetierung des Landes anstreben, und es dokumentiert seit Anfang April 2014, welcher Mittel es sich dabei zu bedienen gedenkt. Ob es die zwielichtigen Geister, die es dabei gerufen hat, allerdings steuern und auch wieder loswerden kann, muss sich weisen. Solche Akteure haben wie auch die von ihnen ausgefochtenen Konflikte die Neigung, sich zu verselbstständigen.

Gemessen daran sind die Ziele Washingtons in der Ukraine amorph und primär von den Konjunkturen der Beziehungen zu Moskau beeinflusst. Deren Kennzeichen ist aktuell, dass die USA zwar die Kooperation in den geschrumpften Bereichen gemeinsamer Interessen fortzuführen gedenken, darüber hinaus aber Putin ignorieren, Russland so weit wie möglich isolieren und sein Unruhepotenzial im östlichen Europa durch Rückversicherung der Verbündeten minimieren wollen. Dies hat die normativen Differenzen, durch den „Reset“ relativiert, wieder in den Vordergrund treten lassen, namentlich das Prinzip der freien Wahl, das Obama in die Feststellung kleidete: „On the fundamental principle that is at stake here – the ability of nations and peoples to make their own choices – there can be no going back.“<sup>28</sup> Eigentlicher Motor einer normativ aufgeladenen Konfrontationsstrategie ist aber der US-Kongress. Bereits jetzt ist absehbar, dass die Republikaner die schnelle Aufnahme der Ukraine in die NATO auf die Tagesordnung setzen wollen, und sei es nur, um der Obama-Administration fehlende außenpolitische Festigkeit vorwerfen zu können.

Das klärt jedoch nicht, wie weit die demonstrative Unterstützung der neuen ukrainischen Regierung und ihrer Politik der Westintegration tatsächlich reicht. Auch in Washington gibt es wenig Zweifel, dass die Ukraine zwar amerikanische Werte bekräftigt, darüber hinaus aber ein multidimensionales Problem darstellt, das kooperative Lösungen erfordert. So wächst offenbar die Einsicht, dass die Stabilität der neuen ukrainischen Regierung davon abhängt, dass auch Russland in ihren Erfolg investiert. Das wiederum ist kaum vorstellbar, wenn die Stabilisierung im Beitritt der Ukraine zur NATO und EU en-

28 Remarks by the President in Address to European Youth, zit. nach Charap 2014: 93.

det, so dass in der Administration – etwa nach dem Muster Finnlands – passende Neutralitätsmodelle für die Ukraine ventiliert werden.

Auch in der EU hat die Diskussion über die Zukunft der Ukraine bereits begonnen. Dabei zeichnet sich ab, dass deren Umwälzungen und die russischen Interventionen die Interessenlage der EU nicht grundsätzlich verändert haben. Die Debatte um die Beitrittsperspektive der Ukraine zeigt dies. Sie wird von jenen gefordert, die schon zuvor für eine Mitgliedschaft eingetreten waren, namentlich den Regierungen Polens, der baltischen Staaten und Schwedens.<sup>29</sup> Gleiches gilt für den EU-Erweiterungskommissar Stefan Füle.<sup>30</sup> Die Mehrheit der EU-Mitglieder lehnt dies jedoch unverändert und mit den bekannten Vorbehalten ab: Das Land sei ein ökonomischer Risikofaktor, habe über Jahrzehnte notwendige Reformen verschleppt, und seine politische Kultur sowie das Verhalten seiner politischen Klasse seien so weit von europäischen Standards entfernt, dass erfolgreiche Reformen auch künftig nicht zu erwarten seien.<sup>31</sup> Die öffentliche Stimmung ist in den meisten europäischen Ländern von Erweiterungsmüdigkeit geprägt, und selbst in dem früher eher beitriffsoffenen Großbritannien sprechen sich deutliche Mehrheiten gegen eine Beitrittsperspektive aus.<sup>32</sup>

Nicht nur ist das Interesse an der Ukraine in Russland und im Westen sehr unterschiedlich ausgeprägt; auch besitzt allein Moskau klare operative Ziele, während diese in Brüssel und Washington bislang diffus sowie Gegenstand innen- oder unionspolitischer Auseinandersetzungen geblieben sind und sich lediglich über die prinzipielle Unterstützung der – nicht minder diffusen – politischen Führung in Kiew konkretisieren. Auch dies unterstreicht, dass ohne eine Verständigung mit Russland keine Lösung der Ukraine-Krise zu erreichen sein wird. Das ist zweifellos irritierend, da eine solche Verständigung mit Moskau zumindest implizit den Landraub der Krim und die militante Destabilisierung der Ost-Ukraine in Kombination mit der hysterischen Faschismus-Propaganda legitimieren würde.

Ein nüchterner Blick auf den Verlauf der Krise und deren Verarbeitung in Ost und West zeigt indes, dass von den denkbaren alternativen Lösungsmodellen nahezu alle ausscheiden, da sie entweder nicht realisierbar oder nicht wünschbar sind. Gebündelt lassen sie sich in drei Bildern zur künftigen Rolle der Ukraine zusammenfassen: die Ukraine als

29 Vereinzelt gibt es solche Stimmen auch in anderen Ländern; in Deutschland etwa von den MdB der Grünen, Manuel Sarrazin und Omid Nouripour, vgl. „Gebt der Ukraine eine EU-Beitrittsperspektive“, Zeit-Online, 1.5.2014, <http://bit.ly/1IVoGCe>.

30 Die Welt, 18.3.2014.

31 So wies der französische Außenminister explizit die Auffassung des ukrainischen Präsidenten Porošenko zurück, das Assoziationsabkommen stelle die erste Stufe des EU-Beitritts dar, vgl. Dow Jones Newswires, 8.6.2014, <http://bit.ly/1zu2aIS>. Auch der scheidende Kommissionspräsident Barroso äußerte sich zurückhaltender als sein Erweiterungskommissar. Sein Nachfolger, Jean-Claude Juncker, lehnt auf absehbare Zeit eine Mitgliedschaft der Ukraine ab, vgl. „Juncker does not want Ukraine in the NATO or in the EU“, The Diplomat, 13.5.2014, <http://thediplomatpain.com/eu/juncker>.

32 Auf die Frage, ob die Ukraine der EU beitreten solle, antworteten 43% der Befragten mit nein, 25% äußerten sich positiv und 32% hatten keine Meinung. Vgl. Yougov, „British Voters tend to think Ukraine should not be allowed to join the EU“, <http://bit.ly/1o2orcT>. Auch in Deutschland lehnt eine Mehrheit von 51% gegen 41% ab, dass „die Ukraine in einigen Jahren in die EU aufgenommen werden sollte“. Vgl. Infratest Dimap, ARD Deutschlandtrend, 10.3.2014, S. 11.

Grenzland zwischen Russland und dem Westen, als Grauzone oder als Brücke. Ersteres verlangt eine klare Entscheidung nach dem Muster eines Mächtekonkordanz-Arrangements über die jeweiligen Einflusszonen und wird gemeinhin mit der Konferenz von Jalta 1945 verbunden. Letzteres verbindet sich mit der KSZE-Konferenz von Helsinki 1975 und konstituiert die Ukraine als zwar souveränen, aber in die Interessen seiner Nachbarn kooperativ eingebundenen Akteur. Die Grauzone dagegen verdeutlicht, dass es keine Verständigung geben wird und damit auch das Konfliktpotenzial des Ringens um die Ukraine hoch bleibt. Diese Variante kann nur bei einem Patt greifen, da weder für Russland noch für den Westen bei der Grauzone Vorteilskalküle erkennbar sind. Eine formalisierte Abgrenzung von Einflussphären wiederum scheitert am westlichen Selbstverständnis und ist allenfalls de facto vorstellbar, was das Modell nicht länger von der Grauzone unterscheidbar macht. Am größten scheint daher die Schnittmenge beim Brückenmodell.

Das Brückenmodell folgt dem Vorbild Österreichs und Finnlands, die während des Kalten Kriegs beide in ihrer Innenpolitik frei waren, sich außenpolitisch jedoch durch Neutralitätsgarantien gebunden haben. Das schließt auf absehbare Zeit eine Mitgliedschaft der Ukraine in der NATO aus, eine engere Anbindung an die EU jedoch ein. Diese ist für die Modernisierung der Ukraine wirtschaftlich und vor allem auch politisch unverzichtbar, und sie unterstreicht, dass die Menschen revolutionär auf dem Majdan und nachfolgend an der Urne eine Wahl getroffen haben, die respektiert werden muss. Dabei ist sicherzustellen, dass der bisherige westliche Mechanismus, der die Erweiterung von NATO und EU Hand in Hand gehen ließ, im Fall der Ukraine nicht zur Anwendung kommt.

Es bleiben zwei weitere Alternativen, die im Sinne der Mutmaßungen manch vermeintlicher Landeskenner das Kapitel des Kiewer „failed state“ abschließen würden: die vereinbarte Teilung der Ukraine nach tschechoslowakischem Muster oder sein unkontrollierter Zerfall nach dem Muster Jugoslawiens. Die erste Variante der Auflösung des Staates scheitert daran, dass es keine einvernehmlich zu fixierenden Grenzen gibt, so dass bei einem solchen Versuch die zweite sehr viel wahrscheinlicher – und mit dramatisch hohen Kosten verbunden sein wird. Die Eskalation des Bürgerkriegs im Osten der Ukraine gibt darauf einen Vorgeschmack und hinterlässt schon jetzt Wunden, die auch bei einer klugen Politik in Kiew nur schwer zu schließen sein werden. Eine militärische Lösung des Konflikts, wie aktuell von der ukrainischen Führung verfolgt, wird es nicht geben.

Auch wenn der aktuelle Krisenmodus den Verständigungshorizont erheblich verdüstert, strukturell sind die Bedingungen für ein trilaterales Einvernehmen entlang der Parameter des Brückenmodells nicht schlecht. Der Westen scheut jenseits martialischer Bekenntnisse ein materiell umfangreiches Engagement in der Ukraine, während sich Russland mit seinen martialischen Instrumenten in eine Sackgasse manövriert hat und offenkundig über keine unilateral durchsetzbare Strategie verfügt – zumindest nicht zu Kosten, die im Kreml als vertretbar erscheinen. Das „Krim-Momentum“, wie es Fjodor Lukjanow nannte (Lukyanov 2014a), hat sich jedenfalls in der Unentschlossenheit zwischen offener und verdeckter Intervention in der Ost-Ukraine sowie deren begrenzter Reichweite weitgehend verflüchtigt. Es sind folglich inner- wie außerhalb der Ukraine Bedingungen für eine Verständigung zu schaffen, die den Krisenmodus überwinden. Das kann indes nur funktionieren, wenn die neuen konfrontativen Merkmale der Ost-West-Beziehungen angegangen werden, denen sich die ungesteuerte Eskalation der Ukraine verdankt und die mit Blick auf die internationale Ordnung Wirkung über die Ukraine hinaus beanspruchen.

## 5. Die Zukunft der Russlandpolitik

### 5.1. Die Ausgangslage

An der künftigen Position der Ukraine zwischen Russland und der Europäischen Union zeigt und entscheidet sich, welchen Charakter die Beziehungen zwischen Moskau und den westlichen Hauptstädten künftig annehmen werden. Aktuell dominiert eine Nullsummenlogik, die beide Seiten in die Schützengräben drängt. Zwar gibt es beidseits lebhaftes Bekenntnisse zur Kooperation, die aber nur den Eindruck bekräftigen sollen, an der Krise sei ausschließlich die Gegenseite schuld. Entsprechend unversöhnlich sind die Wahrnehmungen und Narrative. Verharren können sie dort nicht.

Auch sollten die Kategorien, mit denen die aktuellen Beziehungen zu dem historisch einschlägigen Muster des „Kalten Kriegs“ verdichtet werden, mit Bedacht gewählt werden, da Assoziationsketten ausgelöst und transportiert werden, die sich schnell vom eigentlichen Gegenstand lösen und die Spaltung vertiefen. Erstens gibt es heute keine ideologische Konkurrenz, die den Namen verdient. Putins konservativ-patriotisches Angebot speist sich aus Ressentiments und repräsentiert kein alternatives politisches Programm mit internationaler Ausstrahlung. Zweitens leben Russland und der Westen heute in einer gemeinsamen und nicht in zwei Welten, sind Austausch und Transparenz unvergleichlich höher, ist Russland integraler Teil der Weltwirtschaft. Und schließlich sind Russlands Fähigkeiten zur Machtprojektion begrenzt. Das gilt in allen Dimensionen, nicht zuletzt aber militärisch, wo Russland weit von einer Parität mit der NATO entfernt ist. Allein die Rüstungsausgaben der USA übertreffen die russischen um den Faktor zehn, von der technologischen Lücke ganz zu schweigen.

Dass die Kategorie des Kalten Kriegs zwar das aktuelle Klima angemessen erfasst, nur begrenzt aber das Beziehungsmuster, sollte auch bei der Strategiewahl bedacht werden, die mit dieser Referenz aktuell zwischen „Eindämmung“ und „Koexistenz“ schwankt. Eine Rückkehr zur militärischen Eindämmung ist derzeit unnötig und unklug. Klassische Eindämmung würde den patriotischen Konsens stärken, der russischen Rechten in die Hände spielen und Putins Bewegungsfähigkeit nach innen wie außen beschränken. Zudem militarisiert sie den Konflikt und würde das Spannungsniveau unnötig erhöhen.

Zwar ist Russland in Putins dritter Amtszeit als offen revisionistische Macht aufgetreten, die völkerrechtliche Grenzen ignoriert und die internationale Ordnung als Produkt angelsächsischer Suprematie – in seinem Verständnis stellvertretend für alle aufstrebenden Mächte – herausfordert. Allerdings verbinden sich im aktuellen Moskauer Revisionismus eigenständige Ursachen mit einer Interaktionsdynamik, die ein Schlaglicht auch auf das westliche Verhalten gegenüber dem post-sowjetischen Russland richtet. Sergej Karaganow hat dies in die eingängige und Verständnis heischende Formel eines „Versailles mit Samthandschuhen“ gekleidet, dem Russland nach dem Ende der UdSSR vom Westen unterworfen wurde (Karaganov 2014a).

In der westlichen Öffentlichkeit haben Putins Anklagen gegen den Westen und seine vermeintliche Einkreisungspolitik ein breites und bisweilen prominentes Echo gefunden. Sie sind bei näherer Betrachtung allerdings der prototypische Ausdruck eines Ressentiments, das zwar seit Jahren in Moskau außenpolitischen Konsens stiftet und Russlands traditionelle Opferphantasien plastisch unterlegt, dem aber nichts Konstruktives anhaftet.

Vielmehr verlagert und steigert sich das „Wiederfühlen“ von der ursprünglich so wahrgenommenen Zurückweisung zu einem davon abgelösten „Hochgefühl der ‚grundsätzlichen Opposition‘“.<sup>33</sup> Es verselbstständigt sich und wird im besten Fall instrumentell, was auch daran zu erkennen ist, dass Putins wiederholte Kritik an der Russlandpolitik des Westens auffallend unbestimmt und in jedem Fall ohne plausible Alternative bleibt, sieht man einmal davon ab, dass letztlich nur die Selbstaufgabe der NATO als Lösung goutiert wird.

Damit ist nicht gesagt, dass die westliche Politik nach dem Ende des Kalten Kriegs gegenüber Russland klug war, auch nicht, ob eine kluge Politik ein anderes Ergebnis auf russischer Seite befördert hätte. Klar aber ist, dass dies mit den heutigen Klagen des Kremls wenig zu tun hat. Damit sind Strategien hinfällig, die in Korrekturen hier einen essenziellen Anknüpfungspunkt sehen, wenngleich eine konstruktive Russlandpolitik auch Ressentiments nicht einfach ignorieren kann, sondern berücksichtigen muss. Einer Politik der „Einbindung“ Russlands allerdings, gemeinhin als Gegenpol zur „Eindämmung“ konzipiert und dazu bestimmt, die westlichen Politikdesiderate zu bearbeiten, fehlt aktuell die Grundlage. Mit der Annexion der Krim ist die bisherige Prämisse westlicher Russlandpolitik widerlegt, wonach von Russland keine Bedrohung mehr ausgehe und das Land in einer kontinuierlichen Annäherung früher oder später Teil des Westens werde. Stattdessen definiert Putin Russland in Abgrenzung vom Westen oder sogar als dessen Antipode und dessen liberal-demokratischen Wertekanons. Auch ist „Einbindung“ deshalb obsolet, weil sie die Gefahr birgt, die Annexion der Krim zu sanktionieren und damit den potenziellen Einzel- zu einem Präzedenzfall eines territorialen Revisionismus zu machen. Wie also sollte sich der Westen künftig gegenüber Russland verhalten?

## 5.2. Bausteine einer neuen Russlandpolitik der Einhegung

Statt der gängigen Alternative „Eindämmung“ oder „Einbindung“ schlagen wir eine Strategie der „Einhegung“ vor, die beide Elemente verbindet und zugleich die mit ihnen aufgeworfenen Dilemmata begrenzt. Einhegung setzt prinzipiell auf Kooperation und die Pflege der für die europäische Sicherheit zentralen Beziehung zu Russland. Gleichzeitig kommt ihr systematisch die Funktion zu, unzulässige, unerwünschte oder unbeabsichtigte Nebenwirkungen zu verhindern oder zumindest zu begrenzen. Eine solche Strategie der Einhegung ist von der Strategie des „*Congagement*“ inspiriert, mit der die USA dem aufsteigenden China begegnet. 1999 von der RAND Corporation entworfen, kombiniert sie die langfristige Hoffnung auf positive Entwicklungen in China mit der Risikovorsorge für den Fall einer Wende zum Revisionismus. Sie versucht durch Einbeziehung Beijings in internationale Organisationen und durch wirtschaftliche Interaktion China zum *stake holder* dieser Ordnung zu machen und gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Transformationen anzustoßen (Engagement), betreibt zugleich aber Vorsorge und Absi-

33 So Scheler 1912. Die von ihm so bezeichnete „Ressentimentkritik“ zielt danach nicht auf eine „Abhilfe der als mißlich empfundenen Zustände“, vielmehr würde gerade dies „Mißbefriedigung“ hervorrufen, da diese Abhilfe „das wachsende Lustgefühl, das im puren Schelten und der Negation liegt, unterbindet“.



cherung (Containment) gegen ein aggressives und expansionistisches China (vgl. Rudolf 2006: 9).

Die Strategie der Einhegung setzt sanktionierbare Grenzen für nonkonformes Verhalten. Sie begreift aber den Anderen nicht als Gegner oder gar als Feind, sondern als Akteur, der zwar außerhalb der eigenen normativen und institutionellen Ordnung steht, und der als Wettbewerber seine eigene Agenda verfolgt, mit dem dennoch in Bereichen gemeinsamer Interessen kooperiert werden kann. Ungeachtet nullsummenartiger Konflikte zielt sie auf Kooperation, um die Beziehung zu stabilisieren oder um eine gewaltfreie Konfliktaustragung zu gewährleisten. Eine solche Strategie rechnet zwar mit dem Fehlverhalten der anderen Seite und bereitet sich darauf vor, will dies aber nicht durch konfrontative Akte provozieren. Konkret orientiert sich das Maß an Eindämmung also nicht am *worst case* einer russischen Abkehr vom gesamteuropäischen politischen *mainstream* und der Abkopplung von der internationalen Arbeitsteilung, sondern strikt an der real aufweisbaren und plausibel nachvollziehbaren Bedrohung. Auch bleibt die Strategie der Einhegung offen für Veränderungen des Gegenübers und hält daran fest, durch Kooperation Perspektiven der Transformation zu eröffnen.

Eine zentrale Voraussetzung für das Gelingen dieser Strategie ist die Einigung über den territorialen Status quo und damit eine Verständigung über die aktuellen und potenziellen Konfliktgebiete zwischen Russland und dem Westen. Das betrifft aktuell vor allem die Ukraine und potenziell alle anderen Territorien, deren Zugehörigkeit umstritten ist, namentlich Moldawien, Georgien, Armenien und Aserbaidshan. Eine solche Strategie der Einhegung baut auf vier Elementen auf:

Zum einen geht die Strategie der Einhegung von der Pluralität der bestehenden politischen Ordnungen aus, solange menschen- und bürgerrechtliche Minimalstandards gewahrt bleiben. Sie lässt zwar keinen Zweifel an der Überlegenheit der eigenen Werte und politischen Ordnungen, verzichtet aber darauf, diese offensiv zu verbreiten und vertraut in erster Linie der Wirkung des demokratischen Vorbilds.

Mit der Akzeptanz der Pluralität weist die Strategie der Einhegung dem internationalen Recht eine zentrale Rolle zu. Dabei kommt es nicht darauf an, Russlands internationale Isolierung voranzutreiben; wichtiger ist, bei der Bearbeitung zwischenstaatlicher wie innerstaatlicher Konflikte das Völkerrecht und die zentralen Prinzipien des Gewaltverbots und der territorialen Integrität zu rehabilitieren. Hier haben in der Vergangenheit die USA Russland ein unrühmliches Vorbild präsentiert.<sup>34</sup> Daraus ergeben sich Konsequenzen für die Institutionalisierung der Beziehungen zu Russland, die wir in Abschnitt 5.2.1. entwickeln.

Zweitens gründet Einhegung auf eine angemessene Abschreckung und garantiert den Mitgliedern der westlichen Allianzen politische und militärische Rückversicherung. Denn eines gilt für Putin definitiv: So wie er einst das internationale Gleichgewicht zur größten Errungenschaft der Menschheit adelte, so sehr vertraut er wie Zar Alexander III auf Russlands „zuverlässigste Verbündete“: die Armee und die Flotte. Zwar darf unterstellt werden, dass sich der Moskauer Revisionismus einstweilen auf den Raum der GUS be-

34 Das räumt auch der ehemalige US-Botschafter in Russland, Michael McFaul, ein: „As ambassador, I found it difficult to defend our commitment to sovereignty and international law when asked by Russians ‚What about Iraq‘“ (McFaul 2014).

schränkt, defensiv durch die Abwehr der NATO, offensiv durch die Interventionskarte der „russischen Welt“. Allerdings exerzierte Russland schon 2007 vor, dass der Hebel auch an den Ländern des Baltikums angesetzt werden kann, und sei es nur zur Entlastung und um im Westen Wohlverhalten zu erwirken.<sup>35</sup> Die militärische Rückversicherung verzichtet aber auf dramatische Veränderungen, da sich das Kräfteverhältnis und die militärische Lage nicht grundlegend verändert haben. Im Abschnitt 5.2.2. entwickeln wir konkrete Vorschläge für angemessene Elemente einer militärischen Rückversicherung.

Drittens braucht Einhegung Mechanismen, um Eskalationsspiralen und eine spannungsverschärfende Rüstungsdynamik zu vermeiden. Russland hat schon vor und während der Ukraine-Krise demonstriert, dass es auf westliche militärische Maßnahmen reziprok antwortet.<sup>36</sup> Deshalb sind stabilisierende Instrumente der militärischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle unverzichtbar. Darüber hinaus entwickelt sie Regeln für die Austragung von Konflikten. Das umfasst auch die Bestätigung und gegebenenfalls Erweiterung der Regeln für den Umgang mit ethnischen Minderheiten. Für beides ist ein hinreichendes Maß an Berechenbarkeit und Transparenz nötig. Hierzu legen wir im Abschnitt 5.2.3. konkrete Vorschläge vor.

Da die Strategie der Einhegung die Veränderung und Weiterentwicklung der Gesellschaft und des politischen Systems in Russland für möglich und wünschenswert hält, will sie viertens jene Bereiche der Interaktion stärken, die Perspektiven der Transformation eröffnen. Insoweit folgt sie auch künftig jener *raison d'être*, die einst zum Abschluss einer Modernisierungspartnerschaft geführt hat. Das schließt die Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen ein und macht Sanktionen nur als *last resort* akzeptabel. Und um als Vorbild sicht- und erfahrbare zu bleiben, fordert und fördert die Strategie der Einhegung mit Nachdruck gesellschaftliche Kontakte, Austausch und einen freien Informationsfluss.

Die Strategie der Einhegung setzt gleichermaßen die Bereitschaft zum Dialog wie die Fähigkeit voraus, klare Grenzen zu ziehen. Dass auch im Zeichen der aktuell verhärteten Widersprüche ein Dialog möglich ist, belegen die trilateralen Energieverhandlungen zwischen der Ukraine, Russland und der EU. Sie haben bisher zwar nur Zwischenergebnisse erbracht, dokumentieren aber, dass wechselseitige Abhängigkeit und Verwundbarkeit sowohl Verhandlungs- und Verständigungs- als auch Kompromissbereitschaft stimulieren.<sup>37</sup> Diesem Ziel sollen die folgenden Bausteine dienen, mit denen die aktuelle Konfliktkonstellation sukzessive transformiert und die gesamteuropäische Perspektive rehabilitiert werden soll.

35 Im April 2007 kam es nach der Verlegung eines sowjetischen Ehrenmals aus dem Zentrum von Tallinn zu heftigen Demonstrationen aus der russischen Minderheit, gefolgt von ausgedehnten Hackerangriffen auf Webseiten der estnischen Regierung, Banken und Nachrichtenagenturen.

36 So verlegte der Kreml als Reaktion auf die Verstärkung der Baltic Air Policing Mission 6 russische Kampfflugzeuge nach Weißrussland und reagierte auf die verstärkte *Saber Strike*-Übung in den baltischen Staaten Anfang Juni 2014 mit einem eigenen, kurzfristig anberaumten Manöver in Kaliningrad und der Ostsee.

37 In eine ähnliche Richtung weisen die trilateralen Verhandlungen über das Assoziationsabkommen mit der Ukraine, die am 11.7.2014 in Brüssel aufgenommen wurden, vgl. „Russia seeks new veto on EU-Ukraine pact“, 10.7.2014, <http://euobserver.com/foreign/124933>.

### 5.2.1. Der neue institutionelle Rahmen

Die institutionelle Ordnung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen reflektierte bis zur Krim-Annexion die transitorische Position Russlands auf dem Weg nach Westen und verband funktionale Elemente gesamteuropäischer Kooperation mit normativen Elementen einer demokratischen Sicherheitsgemeinschaft. In den Organisationen, die durch ihre Genese als westlich ausgewiesen sind (G7 und NATO), spielte Russland die Rolle eines virtuellen Mitglieds. In den Institutionen, die sich einer demokratischen und menschenrechtlichen Programmatik verschrieben haben (Europarat) oder diese nach 1990 als Teil ihres Portfolios entwickelten (OSZE), war Russland zwar Vollmitglied, rief sich aber immer stärker an dieser Programmatik und wurde so zum *odd man out* beider Organisationen.

Nach der Annexion der Krim ist die Hoffnung, Russland befinde sich auf dem Weg in den politischen Westen, vorläufig verfliegen und ein Umbau der institutionellen Architektur geboten. So sind die funktionalen Elemente auszubauen, um in einem konfliktgeladenen Umfeld die Stabilität zu bewahren und eine interessenbasierte Kooperation zu erleichtern. Diese Veränderung der Prioritäten schließt ein, eine Blockade der funktionalen Elemente durch Auseinandersetzungen um die normativen Ansprüche zu verhindern. Das bedeutet nicht notwendig eine Begrenzung der normativen Elemente dieser Ordnung, wohl aber ein gemeinsames Verständnis neuer Prioritäten.

Im Fall des **Europarats** sind die Schlussfolgerungen klar. Die Entscheidung vom 10. April 2014, das Stimmrecht der russischen Delegation bis Januar 2015 zu suspendieren, war nach den Kriterien der Einhegungsstrategie richtig – auch wenn daraufhin Russland beschloss, die Arbeit des Rats so lange zu boykottieren, wie die Sanktionen andauern. Die zentrale Aufgabe des Europarats besteht in der Sicherung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Daher sollte die Aufnahme Russlands 1996 den Weg Russlands in den politischen Westen vorzeichnen. Diesen normativen Konsens hat Putin gekündigt; der Beschluss des Europarats ist daher konsequent.

Weniger klar liegen die Dinge bei der **G8**. Einige Beobachter, wie der frühere Botschafter Wolfgang Ischinger, hatten sich ein anderes Vorgehen als den Ausschluss Russlands und die Absage des avisierten Gipfels in Sotschi gewünscht.<sup>38</sup> Dennoch halten wir diese Entscheidung nach unseren Kriterien für vertretbar. Die Unsicherheit hängt mit dem schillernden Charakter der ursprünglichen G7 zusammen. Sie war einerseits ein funktionales Instrument der makroökonomischen Steuerung, und die Mitgliedschaft war ursprünglich an die Bedeutung der nationalen Volkswirtschaften für die Weltwirtschaft gebunden. Sie verwandelte sich aber zusehends in ein informelles politisches Konsultationsgremium gleichgesinnter demokratischer Staaten, im russischen Verständnis gar zu so etwas wie ein Direktorium der *Global Governance*. Auch hier war Russland Ende der 1990er Jahre aufgenommen worden, um über die Befriedigung seiner Prestige-Ansprüche marktwirtschaftliche und demokratische Reformen zu ermutigen (Dobson 2007: 46f).

38 Ischinger argumentierte, dass alle verfügbaren Gesprächsforen erhalten werden müssten und der G7-Gipfel in Soçi eine vorzügliche Gelegenheit zum Austausch geboten hätte – unter der Maßgabe, das Thema Ukraine als einzigen Tagesordnungspunkt zu fixieren. Hätte Russland daraufhin seinerseits den Gipfel abgesagt, wäre zudem Moskau der schwarze Peter zugefallen.

Konsequenterweise blieb Russland die Teilnahme an den Treffen der Finanzminister verweigert.

Was bedeutet dies für eine Neuausrichtung der G8 im Sinne der Einhegung? Es ist unstrittig, dass die G7 nicht mehr das richtige Format für die makroökonomische Steuerung der Weltwirtschaft darstellt. Dafür steht seit der Asienkrise mit der G20 ein alternatives Instrument zur Verfügung, in dem Russland ebenso wie China Mitglied bleibt. Wenn daher Russland den normativen Konsens nicht mehr teilt, entfallen die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der G8. Für das Krisenmanagement stehen ohnehin effizientere Mechanismen zur Verfügung. Und für die Zukunft verfügt die G7 über flexible „Outreach-Formate“.

Schwieriger verhält es sich beim **NATO-Russland Rat**. Die Einrichtung des Rats 1997 und seine Aufwertung 2002 sollten zum einen das fortschreitend engere Verhältnis Russlands zum Westen symbolisieren und eine weitere Annäherung ermutigen. In diesem Zusammenhang war die wichtigste Aufgabe des Rats, Moskau eine gleichberechtigte Mitsprache und direkte Mitwirkung zu eröffnen, die seinem militärischen Gewicht und seiner zunehmenden Nähe zur NATO entsprachen.<sup>39</sup> Zum anderen sollte der Rat die sicherheitspolitische Kooperation wie bei der Raketenabwehr, Rüstungskontrolle, militärischen Vertrauensbildung und Nonproliferation, der Afghanistanintervention oder bei der Terrorismusbekämpfung unterstützen. Schließlich sollte er ungewollte rüstungspolitische Dynamiken vermeiden helfen, indem Russland direkte Einblicke in die Aktivitäten und Planungen der NATO erhielt.

Die Logik der Einhegungsstrategie legt es nahe, eine grundlegende Überprüfung seiner Funktion und Aufgaben vorzunehmen. Das sollte auch eine Umbenennung des Rats einschließen. Vorbild könnte die Organisation der Partnerschaften mit den Nahost-Ländern oder mit China sein; dies ist aber ohne Zustimmung Russlands nicht zu erreichen. Darüber hinaus hat die NATO schon reagiert und seit 1. April 2014 offiziell die militärische Kooperation ausgesetzt – nicht jedoch den politischen Austausch (auf Botschafterebene und darüber), um der Kritik aus den Jahren 1999 und 2008 zu begegnen, dass der Rat immer dann suspendiert wurde, wenn der Bedarf am größten war.<sup>40</sup>

Wir halten es unter den neuen Umständen für geboten, die russische Mitsprache auf jene Aktivitäten und sicherheitspolitischen Felder einzugrenzen, in denen weiterhin gemeinsame Interessen bestehen. Von den übrigen Aktivitäten hingegen ist Moskau künftig auszuschließen. Auf dieser Grundlage kann die Kooperation bei der Rüstungskontrolle und militärischen Vertrauensbildung (einschließlich der Raketenabwehr), bei der Terrorismusbekämpfung, der Afghanistanintervention sowie bei Katastrophen erhalten bleiben.

39 Eigentlich sollten seit 2002 die Diskussionen und Entscheidungen im Nato-Russland-Rat offen und frei zwischen den 29 Teilnehmern erfolgen, jedoch sind auch danach die 28 NATO-Staaten immer mit einer abgestimmten Position aufgetreten und haben damit seine neue Funktion partiell unterlaufen.

40 Dazu gehört auch die Beschneidung der Zugangsrechte der russischen Delegation (Russland unterhielt mit 75 Mitgliedern nach den USA die zweitgrößte Delegation am NATO-Hauptquartier) bis auf die des Botschafters. Daraufhin rief Moskau die militärischen Vertreter seiner Delegation zurück (Gutschker 2014).

Als einzige paneuropäische Organisation gehört die **OSZE** zu den institutionellen Gewinnern der Krise. Sie bindet mit inzwischen 57 Ländern alle Staaten Europas und der GUS ein. Auch hier sind Anpassungen angezeigt. Der Umbau der alten Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zur OSZE schrieb einerseits die ursprünglichen Aufgaben fort, Spannungen und sicherheitspolitische Konflikte durch Instrumente einer gesamteuropäischen Friedensordnung zu reduzieren und zu bearbeiten. Gleichzeitig erhielt die Organisation mit der Pariser Charta von 1990 eine liberaldemokratische Grundorientierung. Auf dieser Grundlage suchte die demokratisch verfasste Mehrheit der OSZE-Mitglieder, auch die OSZE für die Demokratieförderung in Osteuropa und Zentralasien zu nutzen. Dies geschah partiell auf Kosten der sicherheitspolitischen Aktivitäten der OSZE und stieß im Zuge der autoritären Konsolidierung der GUS-Staaten namentlich bei Russland auf wachsenden Widerstand.

Im gleichen Maße, wie die sicherheitspolitische Rolle der OSZE in den Hintergrund rückte, war auch die Anpassung und Modernisierung der rüstungskontrollpolitischen Regime an die veränderten politischen und militärischen Rahmenbedingungen blockiert. Diese Blockade gilt es aufzulösen. Dafür bietet sich der „Korfu-Prozess“ an, der im Juni 2009 von der griechischen Präsidentschaft initiiert und 2012 in den Helsinki+40-Prozess überführt worden ist. Er hatte einen doppelten Ausgangspunkt: einerseits den Vorschlag des damaligen russischen Präsidenten Medwedew für einen europäischen Sicherheitsvertrag, den der Westen auf diese Weise auf die lange Bank zu schieben suchte, und zum anderen den Krieg Russlands mit Georgien, der umgekehrt unterstrich, dass Gespräche und neue sicherheitspolitische Arrangements dringlich waren. Zwar deckt der Korfu-Prozess das gesamte Spektrum der OSZE-Kompetenzen ab, doch liegt ein besonderer Schwerpunkt auf den sicherheitspolitischen Aufgaben. Dazu zählen: (a) die Rolle der OSZE bei der Frühwarnung und Konfliktverhütung sowie bei der Krisenbewältigung und der Friedenskonsolidierung, (b) die Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung und (c) das Zusammenwirken mit anderen Organisationen und Institutionen auf Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999. Tatsächlich vollzieht sich dieser Überprüfungsprozess seit Beginn im bürokratischen Schnecken tempo und liegt durch die Ukraine-Krise zum Teil auf Eis. Wir halten dies für einen Kardinalfehler, der durch diplomatische Initiativen umgehend korrigiert werden muss.

Viele andere Aufgaben der OSZE, von den *Field Missions*, wie der aktuellen „Special Monitoring Mission“ in der Ukraine, über die Verbesserung der Grenzkontrollen und den Minderheitenschutz bis zu den Vermittlungs- und Kontrollfunktionen in den Territorialkonflikten sind unverändert wichtige Elemente der europäischen Sicherheit, die ohne die OSZE nur schwer zu bearbeiten wären.

Auch wenn wir für eine Wiederbelebung der sicherheitspolitischen Funktion der OSZE und in diesem Sinne für eine Prioritätenverschiebung plädieren, so bleibt die OSZE doch ein Gesamtpaket, das auch jenseits des gemeinsamen europäischen Raums der Demokratie, wie er in der Pariser Charta entworfen worden ist, Vorsorge für die „menschliche Dimension“ trifft. Die offiziell eingegangenen Verpflichtungen zu den Menschenrechten, dem Minderheitenschutz, der Freiheit der Medien und demokratischen Wahlen haben Geltung auch für die autoritär regierten Staaten der GUS und namentlich für Russland. Deren Einhaltung zu überwachen und einzufordern, bleibt integraler Teil der OSZE-Aktivitäten, darf allerdings nicht deren sicherheitspolitische Funktion blockieren.

### 5.2.2. Rückversicherung und erweiterte Abschreckung

Die sicherheitspolitische Steuerung der neuen Ost-West-Beziehungen muss unter dem doppelten Primat der Krisenvorsorge wie der Krisenstabilität stehen. Das betrifft im besonderen Maße die neuen Mitglieder von NATO und EU, deren Bedrohungsgefühle durch die Ukraine-Krise dramatisch verschärft worden sind. Um dem zu begegnen, fordern insbesondere Polen und Balten im Sinne einer erweiterten Abschreckung eine stärkere Unterstützung ihrer Verteidigung durch die übrigen NATO-Mitglieder. Vorrangig geht es ihnen dabei um eine Stationierung von Bodentruppen und Luftstreitkräften. Der polnische Außenminister Sikorski schlug gleich zu Beginn der Krise die Stationierung von zwei schweren Brigaden in seinem Land vor, analog zu den Stationierungsverträgen der USA mit Rumänien und Bulgarien.<sup>41</sup> Die baltischen Staaten haben hingegen ihre Forderungen öffentlich noch nicht spezifiziert. Tschechien, die Slowakei, Bulgarien und Ungarn zeigen dagegen keine Neigung, die Stationierung von NATO-Truppen anzufordern.

Darauf hat die NATO bislang verhalten reagiert, auch wenn ihr die Ukraine-Krise die Chance bietet, im Sinne von Artikel 5 die Allianz neu zu begründen. Konkret ergriff sie folgende Maßnahmen, die sich vor allem an Estland, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien richteten:<sup>42</sup>

- Eine Ausweitung der 2004 beschlossenen „Baltic Air Policing Mission“: Diese Mission wurde seit dem 6. März 2014 auf das Dreifache mit 10 bis 12 Kampfflugzeugen und einigen Tankflugzeugen verstärkt.
- Eine Verstärkung der NATO-Aufklärungsflüge mit AWACS-Flugzeugen im Schwarzen Meer, in der Ostsee und an den Grenzen des Baltikums, Polens und Rumäniens.
- Eine Erhöhung der maritimen Präsenz in der Ostsee und im Schwarzen Meer auf Rotationsbasis.
- Die USA stationieren seit dem 10. März 2014 bis vorläufig Ende 2014 eine Rotationsstaffel mit 12 F-16-Kampfflugzeugen und 200 Soldaten in Polen. Kanada hat seit 1. Mai 2014 sechs CF-18-Kampfflugzeuge in Rumänien stationiert.
- Ab 23. April 2014 haben die USA als Rotationsverbände jeweils eine Fallschirmjägerkompanie mit insgesamt 600 Soldaten aus dem italienischen Vicenza in die drei baltischen Staaten und nach Polen verlegt. Inzwischen werden sie durch US-Truppen aus Deutschland ersetzt.
- Geplante Manöver in den baltischen Staaten (*Saber Strike*) und in Polen wurden kurzfristig vergrößert.
- Am 11. Juni 2014 haben die USA über 100 Soldaten ihrer Special Forces (SOCEUR) nach Polen, in die Slowakei und die baltischen Staaten verlegt, um die Truppen dort für den Häuserkampf in Städten und den Kampf gegen subversive militärische Kräfte auszubilden.

41 Vgl. „Polish demand for thousands of troops splits NATO alliance?“, Polskie Radio News, 2.4.2014, <http://bit.ly/1qKg0Gv>.

42 Vgl. The White House, Fact Sheet, „European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners“, 3.6.2014, <http://1.usa.gov/1hWjVXi>; John Vandiver, „US special operators head east to reassure and train with allies“, in: Stars & Stripes, 9.6.2014, <http://1.usa.gov/1s1MAlu>.

In der Summe haben diese Maßnahmen eine eher symbolische Abschreckungsfunktion und fungieren lediglich als verstärkter „Stolperdraht“. Zur wirkungsvollen Verteidigung reichen sie nicht, und von ihnen geht keine nennenswerte Bedrohung Russlands aus, was Moskau indes nicht an unmittelbaren Gegenmaßnahmen gehindert hat. Der Einsatz aller drei Teilstreitkräfte soll dabei dem Kreml signalisieren, dass die NATO bereit ist, auf jede militärische Herausforderung in vollem Umfang zu reagieren. US-Präsident Obama hat darüber hinaus bei seinem Besuch in Polen Anfang Juni 2014 zusätzliche Verteidigungsanstrengungen in Höhe von einer Milliarde US-Dollar versprochen, die aber durch den US-Kongress genehmigt werden müssen. Solche erwartet die NATO auch von den betroffenen Ländern, denn die baltischen Staaten haben ihre Verteidigungsausgaben seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 deutlich gekürzt. Nur Polen gibt knapp die von der NATO geforderten zwei Prozent seines Bruttosozialprodukts für die Verteidigung aus.<sup>43</sup>

Ungeachtet dieser ersten Maßnahmen haben die NATO-Verteidigungsminister auf ihrer Sitzung Anfang Juni 2014 in Brüssel bekräftigt, sich weiter im Rahmen der NATO-Russland-Grundakte von 1997 bewegen zu wollen, in der ein Verzicht auf die Stationierung „substanzieller Kampftruppen“ zugesagt worden ist. Dies steht zwar unter dem Vorbehalt einer Bekräftigung durch die NATO-Regierungschefs auf dem Allianzgipfel Anfang September in Wales, doch deutet bislang nichts darauf hin, dass der Rahmen der Grundakte verlassen werden soll.

Die von den Verteidigungsministern beschlossenen Maßnahmen sind ein Kompromiss zwischen den Befürwortern und Gegnern einer Vorverlegung starker Land- und Luftstreitkräfte. Er bietet die geforderte Rückversicherung in einem Umfang, der die sicherheitspolitische Stabilität nicht gefährdet und keinen plausiblen Anlass für eine Aufrüstungsspirale bietet. Maßstab dafür ist die NATO-Russland-Grundakte, deren Parameter nach unserer Auffassung auch künftig Geltung beanspruchen sollen. Das heißt konkret:

- Keine neuen Basen, keine Stationierung von substanziellen Kampftruppen (was umgekehrt auch für Weißrussland und die Krim gelten muss). Dafür bedarf es endlich einer gemeinsamen Definition „substanzieller Kampftruppen“, wobei wir als Grenzwert eine Brigade oder ein Geschwader für angemessen halten.<sup>44</sup>
- Unterhalb dieser Ebene sollen Rotationsverbände vorgehalten werden, vorzugsweise auf Kompanie- und Staffelebene. Dadurch wird eine Mindestpräsenz der NATO-Partner sichergestellt. Die Rotation ermöglicht die Ausbildung von mehr Soldaten als dort stationiert sind und stellt damit im Krisenfall ein größeres Verteidigungspotenzial

43 Dudzinska 2014: 1. Im Zuge dessen will Estland seine Verteidigungsausgaben wieder auf 2% anheben und bis 2018 zwei Infanteriebrigaden aufbauen. Litauen plant, die Modernisierung seiner Streitkräfte und den Aufbau einer zweiten motorisierten Infanteriebrigade bis zum Jahre 2020 zu beschleunigen (ursprünglich bis 2022 geplant). Auch haben die drei baltischen Verteidigungsminister am 26.5.2014 beschlossen, gemeinsam eine große Luftverteidigungsübung zu planen und die Unterstützung für mehr NATO-Streitkräfte und deren Trainingsmöglichkeiten zu verbessern. Vgl. MOD Lithuania, „In Tallinn Baltic Defence Ministers agreed to hold large-scale Allied air defence exercise“, News Release, 27.5.2014, <http://bit.ly/1rOIUWQ>.

44 Bisher hat nur Russland 2008 in Wien einen Definitionsvorschlag präsentiert, der die Grenze bei 41 Panzern, 188 gepanzerten Kampffahrzeugen, 90 Artilleriesystemen, 24 Kampfflugzeugen und 24 Angriffshubschraubern fixiert (Antonov/Ayumov 2012: 44).

bereit. Gleichzeitig bleibt der militärische *Footprint* klein und stellt keine signifikante Bedrohung anderer dar.

- Es sind die erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen zur schnellen Aufnahme von Verstärkungskräften (z.B. Kampfflugzeuge und Kampfschiffe) auf den vorhandenen Basen durchzuführen.
- Für die schnelle Verstärkung ist in begrenztem Umfang auch militärisches Gerät der Landstreitkräfte (bis zur Brigadegröße) auf vorhandenen Basen zu lagern.

Sämtliche Maßnahmen sind durch die Instrumente der Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle transparent und verifizierbar zu machen. Beiderseitige reziproke Begrenzungen sind anzustreben, um die Berechenbarkeit und Stabilität zu fördern.

### 5.2.3. Militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle

Bislang korrespondiert die Zurückhaltung der NATO bei der Rückversicherung ihrer östlichen Mitglieder mit einem nur begrenzten militärischen Engagement in der Ukraine – trotz wiederholter nachdrücklicher Aufforderungen aus Kiew. Die ukrainischen Streitkräfte, die weder über Kampferfahrung verfügen noch modernisiert wurden, sind auf sich allein gestellt – und geben ein desolates Bild ab. Berichte, nach denen Teile der ukrainischen Streitkräfte wie schon auf der Krim zu den Separatisten übergelaufen sind, dürften zutreffen. Auch dürfte ein wesentlicher Teil der Bewaffnung der Separatisten in der Ost-Ukraine aus den Beständen der ukrainischen Streitkräfte stammen.

Die westlichen Staaten haben seit Beginn der Krise betont, dass es sich um einen politischen Konflikt handelt, der folglich politisch geregelt werden muss. Auch um Russland keinen Vorwand für eine militärische Intervention zu geben, verzichteten sie bisher auf eine militärische Unterstützung der Ukraine. Auf privater Basis sind westliche Militärberater sowie vielleicht auch Sicherheitsfirmen für die Ukraine tätig.<sup>45</sup> Bei seinem Besuch in Polen Anfang Juni 2014 sagte der amerikanische Präsident der Ukraine die Lieferung von Nachtsicht- und Kommunikationsgeräten sowie von Panzerwesten im Wert von fünf Millionen US-Dollar zu.<sup>46</sup>

Die 1997 parallel zum Ständigen Gemeinsamen Ausschuss zwischen der NATO und Russland geschaffene NATO-Ukraine-Kommission führt trotz ihres weitreichenden Mandats bis heute ein Schattendasein. Am 1. April und am 3. Juni 2014 haben sich aber beide Seiten darüber verständigt, die Kooperation zu vertiefen, militärische Reformvorhaben der ukrainischen Streitkräfte zu fördern und die NATO-Vertretung in Kiew personell aufzustocken.<sup>47</sup> Auch wurde am 25. Juni 2014 die Bildung eines Fonds zur Stärkung

45 „Ukrainische Armee bekommt offenbar Unterstützung von US-Söldnern“, in: Spiegel-online, 11.5.2014, <http://bit.ly/1mO88xh>. Kritisch dagegen Maria Nebolsina, „Mercenaries in Ukraine?“, 27.6.2014, <http://bit.ly/UKgvBw>.

46 Vgl. The White House, Fact Sheet, „U.S. Security Assistance to Ukraine“, 4.6.2014, <http://1.usa.gov/1p677Tl>. Hinzu kommen weitere Hilfen – wie Fahrzeuge, Schutzwesten, Stromgeneratoren – für die ukrainischen Grenztruppen.

47 Vgl. Statement of the NATO-Ukraine Commission, 1.4.2014, <http://bit.ly/1qkYKTP>; „NATO steps up collective defence, support for reforms in Ukraine“, 3.6.2014, <http://bit.ly/1madjWB>.



der ukrainischen Verteidigungskapazität in Bereichen wie Logistik, Führungssysteme und Cyber-Sicherheit beschlossen.<sup>48</sup>

Während die militärische Kooperation mit der Ukraine ausgebaut wurde, stoppte die NATO Anfang März 2014 alle militärischen Vorhaben mit Russland in Europa. Deutschland suspendierte die Lieferung eines modernen militärischen Trainingssystems, während Frankreich trotz massiver Kritik zwar an der Lieferung des ersten Mistral-Hubschrauberträgers im Oktober 2014 festhält, sich beim zweiten jedoch eine Entscheidung vorbehält. Die militärische Kooperation mit Moskau für die Versorgung der NATO-Truppen in Afghanistan läuft dagegen bisher ungestört weiter.

Auch diese Entwicklung unterstreicht die Dringlichkeit von Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung. Sie sind für das aktuelle Krisenmanagement ebenso wichtig wie für die militärische Stabilität und die Kontrolle der potenziell eskalatorischen Wirkung der NATO-Rückversicherung. Im Krisenmanagement der Ukraine kommen ihnen zwei zentrale Funktionen zu. Zum einen gilt es, innerhalb der Ukraine einen Waffenstillstand zu erreichen und zu stabilisieren sowie die territoriale Integrität und Souveränität der Ukraine an ihrer Grenze zu Russland zu sichern. Zum anderen muss außerhalb der Ukraine ein neuer Rüstungswettlauf verhindert werden.

In der Ukraine kommt es vor allem darauf an, die Miliz-Verbände vornehmlich der Separatisten, aber in der Folge auch einiger Oligarchen und rechter Gruppen zu entwaffnen, um Kiews Gewaltmonopol zu bekräftigen und um neuen militärischen Auseinandersetzungen vorzubeugen. Darüber hinaus müssen die Grenzen zu Russland stärker überwacht und illegale Grenzübertritte verhindert werden. Die OSZE mit ihren Instrumenten wie der „Special Monitoring Mission“ spielt hier eine wichtige unterstützende und stabilisierende Rolle.

Jenseits der Ukraine hängen die Maßnahmen von den militärischen Entscheidungen der NATO-Regierungschefs in Wales Anfang September ab. Sie verändern den Status quo und machen es daher umso wichtiger, Transparenz und Berechenbarkeit auf beiden Seiten durch entsprechende Vereinbarungen zu sichern. Ob dies durch ein neues konventionelles Rüstungskontrollabkommen oder durch die Modernisierung des Wiener Dokuments oder durch ein integriertes Dokument erfolgt, ist nachrangig. Der deutsche Ansatz, nicht nur militärische Potenziale, sondern auch militärische Fähigkeiten transparenter und berechenbarer zu machen, hat durch die Krise und ihre militärischen Folgen an Bedeutung gewonnen. Sie hat gezeigt, dass die Fähigkeit zu schnellen strategischen Verlegungen für die wechselseitige Stabilität wichtiger wird. Daher müssen entsprechende Übungen grundsätzlich der Beobachtung und Kontrolle zugänglich sein. Militärische Übungen werden zudem an Bedeutung gewinnen; sie sollten daher durch eine deutliche Absenkung der Schwellenwerte im Wiener Dokument für ihre Notifizierung und Beobachtung wieder der wechselseitigen Vor-Ort-Kontrolle unterliegen, die schon Anfang der 1990er Jahre verloren ging. Zudem müssen auch Spezial- und Milizverbände sowie Truppen für die innere Sicherheit der Kontrolle unterliegen. Die russischen Truppen auf der Krim sind, ungeachtet des strittigen Status, in die Rüstungskontrollabkommen einzubeziehen.

48 Vgl. „NATO Foreign Ministers agree on Readiness Plan, endorse support package for Ukraine“, <http://bit.ly/1s1Naj4>.

Auch das Problem der Raketenabwehr lässt sich für beide Seiten mit Instrumenten der Rüstungskontrolle stabilisieren und berechenbar gestalten, sei es durch eine Begrenzung der Fluggeschwindigkeit der in Europa stationierten Raketenabwehrsysteme, sei es durch eine Begrenzung der Zahl ihrer Startgeräte. Rüstungskontrolltechnisch ist eine Beschränkung der Raketenabwehr jederzeit möglich. Das entscheidende Problem ist politischer Natur, da in den USA der Senat und das Pentagon jede Beschränkung der amerikanischen Raketenabwehrfähigkeit grundsätzlich ablehnen.

## 6. Ausblick: Eine Rückkehr zur Partnerschaft ermöglichen

Spätestens seit der NATO-Russland-Grundakte galt Russland offiziell als „strategischer Partner“ der NATO, auch wenn die langjährige Sozialisation des Kalten Kriegs noch geraume Zeit fortwirkte und sich immer wieder in skeptischer Risikovorsorge manifestierte. Das hat sich im Zuge der Ukraine-Krise umgekehrt. Zwar gibt es noch keine offizielle Sprachregelung, die Russland nunmehr als Gegner identifiziert, von der einstigen Partnerschaft bleibt jedoch allenfalls eine vage und sehr langfristige Hoffnung.

Diese Umkehrung muss sich auch in der Politik gegenüber Russland niederschlagen. Deren gleichsam doppelstrategische Aufgabe besteht darin, die aktuellen Risiken, die der russische Revisionismus aufgeworfen hat, zu kontrollieren und zugleich die Rückkehr zur Partnerschaft zu ermöglichen. Dies zu verbinden ist die Aufgabe der von uns skizzierten Strategie der Einhegung. Sie basiert gleichermaßen auf der Bereitschaft zum Dialog wie auf der Fähigkeit, klare Grenzen zu ziehen. Sie bringt ein strategisches Kooperationsinteresse zum Ausdruck, bindet dies jedoch an regelkonformes Verhalten. Sie vermeidet die Blockaden und Eskalationsrisiken einer Politik der Eindämmung sowie die latente Gleichgültigkeit der Einbindungspolitik gegenüber Regelverletzungen. Und im Bewusstsein, dass wie beim Ende der Sowjetunion innere Veränderungen der Schlüssel zu Veränderungen des internationalen Mächtesystems sind, begreift sie Kooperation und Entspannung auch als Instrumente eines langfristigen demokratischen Wandels.

Die Strategie der Einhegung zielt in entgegengesetzte Richtungen, was klare Signale in unklaren Situationen verlangt und die Bereitschaft, eine Sanktionierung von Regelverletzungen auch zu eigenen Kosten vorzunehmen. Ihr Erfolg misst sich daran, ob es der Strategie gelingt, auf beiden Seiten Empathie und Lernbereitschaft zu stimulieren, Kosten-Nutzen-Kalküle zu ermöglichen und an die Stelle des bellikosen Diskurses der Konfrontation einen rationalen der Kompromissuche treten zu lassen. Dies ist in der Auseinandersetzung um die Ukraine bisher nur in Ansätzen zu erkennen und charakterisiert den Krisenmodus, in dem Ost und West aktuell gefangen sind. Jenseits dessen jedoch ist der Horizont der Möglichkeiten begrenzt – es sei denn, man scheut keine Kosten oder man will die Ukraine von der Landkarte tilgen. Beides würde ein völlig neues Kapitel der europäischen Geschichte aufschlagen.

## Literatur

Die Zugriffe auf die Websites erfolgten zwischen 14. Mai und 28. Juli 2014.

- Antonov, Anatoly/Ayumov, Rodion* 2012: Conventional Arms Control in Europe – End of the Regime or to be Continued?, PIR Center Study Papers Nr. 27, Moskau.
- Charap, Samuel* 2014: Ukraine: Seeking an Elusive New Normal, in: *Survival* 65: 3, S. 85-95.
- Charap, Samuel/Troitskiy, Mikhail* 2014: Russia, the West and the Integration Dilemma, in: *Survival* 55: 6, S. 49-62.
- Dembinski, Matthias/Schumacher, Barbara/Spanger, Hans-Joachim* 2010: Reset Revisited – Zur Programmierung europäischer Sicherheit, HSFK-Report Nr. 6, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Dembinski, Matthias/Schmidt, Hans-Joachim/Schoch, Bruno/Spanger, Hans-Joachim* 2008: Nach dem Kaukasus-Krieg: Einbindung statt Eindämmung Russlands, HSFK-Report Nr. 6, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Dobson, Hugo* 2007: *The Group of 7/8*, London u.a.: Routledge.
- Dudzinska, Kinga* 2014: The Security Policy of the Baltic States vis-à-vis Russia, PISM Bulletin Nr. 83, Warschau, 12.6., <http://bit.ly/1nHsPOU>.
- Dugin, Aleksandr* 2014a: Eto moja vojna! (Das ist mein Krieg!), 2.6., <http://bit.ly/1s3ygbg>.
- Dugin, Aleksandr* 2014b: Šestaja kolonna (Sechste Kolonne), *Vzgljad*, 29.4., <http://bit.ly/1pEvx4h>.
- Dugin, Aleksandr* 2014c: Ravnene na Donezk (Die Augen auf Donezk richten), 16.4., <http://bit.ly/1qlgCNP>.
- Dugin, Aleksandr* 2014d: Novaja formula Putina. Predstoit vybor meždu pragmatizmom i polnozennym konservatizmom (Putins neue Formel. Die bevorstehende Wahl zwischen Pragmatismus und vollgültigem Konservatismus), 26.3., <http://bit.ly/1k6N4FH>.
- Emerson, Michael* 2011: Review of the Review of the European Neighborhood Policy, CEPS Commentary, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2008: Mitteilung an den Rat und das Parlament: Östliche Partnerschaft, KOM 823 endg., 3.12., Brüssel.
- Freedman, Lawrence* 2014: Ukraine and the Art of Crisis Management, in: *Survival*, 56: 3, S.7-42.
- Füle, Stefan* 2013a: Statement on the Pressure Exercised by Russia on Countries of the Eastern Partnership, European Commission, Speech 13/687, 11.9.
- Füle, Stefan* 2013b: EU-Ukraine: In Yalta about Progress towards Signing the Association Agreement, EU Press Release Database, Speech 13/727, 20.9.
- Glaz'ev, Sergej* 2014a: Moment istiny: Rossija i sankcii zapada (Der Moment der Wahrheit: Russland und die Sanktionen des Westens), 24.6., [www.dynacon.ru/content/articles/3397](http://www.dynacon.ru/content/articles/3397).
- Glaz'ev, Sergej* 2014b: Rešitel'no, žestko i točno (Entschlossen, hart und präzise), 19.6., <http://bit.ly/1qlh92q>.
- Glaz'ev, Sergej* 2014c: Ukraina: Meždu zapadom i Rossiej. Predvaritel'nye itogi ukraïnskogo perevorota (Ukraine: zwischen dem Westen und Russland. Vorläufige Ergebnisse des ukrainischen Umsturzes), 25.4., <http://bit.ly/1nT6BdJ>.
- Grant, Charles* 2011: *A New Neighborhood Policy for the EU*, London: Centre for European Reform.
- Gutschker, Thomas* 2014: Putins Lügen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 21.6.2014, in: <http://bit.ly/1nDF1Ad>.
- Havlik, Peter* 2013: Vilnius Eastern Partnership Summit: A Milestone in EU-Russia Relations – Not Just for Ukraine, Wien: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Reports No. 11.

- Ivašov, Leonid 2014: Putin i geopolitičeskaja missija Rossii. Novaja putinskaja strategija prisvana ismenit' globalnyj miroporjadok (Putin und Russlands geopolitische Mission. Die neue Putinsche Strategie ist dazu bestimmt, die globale Weltordnung zu verändern), 26.3., <http://bit.ly/1k6N4FH>.
- Kamp, Karl-Heinz 2013: NATO's 2014 Summit Agenda, NATO Defense College, Research Paper Nr. 97, Rom.
- Kappeler, Andreas 2009: Kleine Geschichte der Ukraine, München: C. H. Beck.
- Karaganov, Sergej 2014a: „Mir stanovitsja vse menee prozapalnym“ (Die Welt wird weniger prowestlich), Interview in Rossijskaja Gazeta, 24.6., <http://bit.ly/UAWbT8>.
- Karaganov, Sergej 2014b: Evropa: okončit' chododnuju vojnu (Europa: den Kalten Krieg beenden), Izvestija, 8.4., <http://izvestia.ru/news/568861#ixzz33CnnlrP>.
- Lavrov, Sergei 2007: Rede beim Moskauer Carnegie Center, 21.6., <http://ceip.org/1n2gsrv>.
- Lavrov, Sergei 2008a: Russia and the World in the 21st Century, in: Russia in Global Affairs, 6/3, S. 8-18.
- Lavrov, Sergei 2008b: Russian Foreign Policy and a New Quality of the Geopolitical Situation, Beitrag für das Diplomatische Jahrbuch 2008, S. 10, 29.12., [www.mid.ru](http://www.mid.ru).
- Lehne, Stefan 2014: Time to Reset the European Neighborhood Policy, Brüssel: Carnegie Europe.
- Lippert, Barbara 2014: Die Ukraine-Krise und kritische Fragen an die EU-Erweiterungspolitik, SWP Aktuell A22, Berlin.
- Lukin, Alexander 2014: Chauvinism or Chaos? A Vicious Choice for Russia, 16.6., <http://bit.ly/1nHuowd>.
- Lukyanov, Fyodor 2014a: Russia Must Regain Crimea's Lost Momentum, in: The Moscow Times, 7.7., <http://bit.ly/1kkSP34>.
- Lukyanov, Fyodor 2014b: Perestroika 2014. The Reasons Behind Moscow's Firm Stance on Ukraine, 19.3., [http://valdaiclub.com/near\\_abroad/67520.html](http://valdaiclub.com/near_abroad/67520.html).
- MacFarlane, Neil/Menon, Anand 2014: The EU and Ukraine, in: Survival, 56: 3, S. 95-101.
- McFaul, Michael 2014: Confronting Putin's Russia, in: The New York Times, 23.3., <http://nyti.ms/1dGcW2O>.
- Meckel, Markus et al. 2012: Deutsche Außenpolitik und Östliche Partnerschaft, DGAP Standpunkt Nr. 1, Berlin, <http://bit.ly/X3s7Ba>.
- Medvedev, Dmitry 2008: Interviews Given to Television Channels Channel One, Rossiya, NTV, 31.8., and to BBC und CNN, 26.8., [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).
- Merkel, Angela 2013: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zu EU-Gipfel am 28./29. November 2013 in Vilnius, Berlin, 18.11., <http://bit.ly/1qgOSdk>.
- Migranjan, Andranik 2014: Politilog Andranik Migranjan – ob odnoj lživoy analogii i ee rossijskom storonnike (Der Politologe Andranik Migranjan über eine falsche Analogie und ihre russischen Anhänger), 3.4., <http://izvestia.ru/news/568603>.
- Minkul'tury izložilo „Osnovy gosudarstvennoj kul'turnoj politiki“, „Izvestija“ publikuet polnyj tekst dokumenta, napravlenogo v administraciju presidenta (Das Ministerium für Kultur hat die „Grundlagen der staatlichen Kulturpolitik“ dargelegt, „Izvestija“ veröffentlicht den vollständigen Text eines an die Präsidentialadministration gerichteten Dokuments), 10.4.2014., <http://bit.ly/1k6OU9E>.
- Mutz, Reinhard 2014: Die Krimkrise und der Wortbruch des Westens, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/14, S. 5-9.
- Notin, Aleksandr 2014: Mir promyslitel'no sorvalsja s rez'by (Die Welt geschäftsmäßig aus den Angeln heben), 13.5., [www.dynacon.ru/content/articles/3143](http://www.dynacon.ru/content/articles/3143).
- Pradetto, August 2014: Die Krim, die bösen Russen und der empörte Westen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/14, S. 73-77.
- Prochanov, A. 2014a: O popolnenii izborskogo kluba i ego novom zadanii (Über den Zulauf zum Isborskij Klub und seine neuen Aufgaben), 6.6., [www.dynacon.ru/content/articles/3289](http://www.dynacon.ru/content/articles/3289).

- Prochanov, A.* 2014b: Novorossija – Roždennaja v ognе (Neurussland – im Feuer geboren), 12.5., [www.dynacon.ru/content/articles/3142](http://www.dynacon.ru/content/articles/3142).
- Prochanov, A.* 2014c: Ja by brosil vojska na Ukrainu (Ich würde Truppen in die Ukraine senden), 10.5., [www.dynacon.ru/content/articles/3130](http://www.dynacon.ru/content/articles/3130).
- Prochanov, A.* 2014d: Zamkovyj kamen' rossijskoj gosudarstvennosti. Iz černoj bezdny vnov' zaroždaetsja oblik novoj imperii (Der Schlussstein russischer Staatlichkeit. Aus dem schwarzen Abgrund erwacht erneut das Antlitz eines neuen Imperiums), 26.3., [www.dynacon.ru/content/articles/2794](http://www.dynacon.ru/content/articles/2794).
- Pushkov, Alexei* 2014: Russia Grows Strong; Europe and the USA Weaken, 9.1., <http://bit.ly/1tZirT8>.
- Putin, Vladimir* 2013: Meeting of the Valdai International Discussion Club, 19.9., <http://bit.ly/1xydFMw>.
- Putin, Vladimir* 2014a: Security Council Meeting in the Kremlin. Opening Remarks, 22.7., <http://bit.ly/1nhewzu>.
- Putin, Vladimir* 2014b: Conference of Russian Ambassadors and Permanent Representatives, 1.7., <http://bit.ly/1iRwolc>.
- Putin, Vladimir* 2014c: Interview with Radio Europe 1 and TF1 TV channel, 4.6., <http://bit.ly/1mTcGIW>.
- Putin, Vladimir* 2014d: Meeting with Heads of Leading International News Agencies, 24.5., <http://bit.ly/1km6KWv>.
- Putin, Vladimir* 2014e: Direct Line with Vladimir Putin, 17.4., <http://eng.kremlin.ru/news/7034>.
- Putin, Vladimir* 2014f: Address by President of the Russian Federation, 18.3., <http://bit.ly/1d9NIEI>.
- Putin, Vladimir* 2014g: Vladimir Putin Answered Journalists' Questions on the Situation in Ukraine, 4.3., <http://eng.kremlin.ru/news/6763>.
- Richter, Wolfgang* 2014: Die Ukraine-Krise, Die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation, SWP-Aktuell A23, Berlin.
- Rudolf, Peter* 2006: Die USA und der Aufstieg Chinas. Die Strategie der Bush-Administration, SWP-Studie, Berlin, S. 5-22.
- Scheler, Max* 1912: Das Ressentiment im Aufbau der Moralen, <http://bit.ly/1s1ktBT>.
- Schneider-Deters, Winfried* 2014: Die Ukraine: Machtvakuum zwischen Russland und der Europäischen Union, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag (2. Aufl.).
- Sherr, James* 2013: Ukraine and Europe: Final Decision?, London: Chatham House.
- Shumylo-Tapiola, Olga* 2012: Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA and Customs Union, Russia/NIS Center Report Nr. 11, Paris: Institut Français des Relations Internationales.
- Spanger, Hans-Joachim* 2007: Zwischen Ground Zero und Square One: George W. Bush und die Folgen der Simulation amerikanischer Russlandpolitik, HSFK Report Nr. 9, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Spanger, Hans-Joachim* 2014: Unheilige Allianz: Putin und die Werte, in: Osteuropa, 64/1, S. 43-62.
- Steinmeier, Frank-Walter* 2014: Interview mit Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.5., S.2.
- Stewart, Susan* 2010: Russland und die östliche Partnerschaft, SWP Aktuell A21, Berlin.
- Trenin, Dmitri* 2009: Russia's Spheres of Interest, not Influence, in: The Washington Quarterly, 32: 4, S. 3-22.
- Van Rompuy, Herman/Barroso, Jose Manuel* 2013: Association Agreement with Ukraine Will Benefit All, The Day, Kiev, 28.11., <http://bit.ly/1rBpFeA>.