

# **Die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik und der Russland-Ukraine-Konflikt**

Ein Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Gerechter Friede  
der Deutschen Kommission Justitia et Pax

Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden  
Herausgeber: Deutsche Kommission Justitia et Pax  
Redaktion: Dr. Jörg Lür

---

---

**Die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik und der Russland-Ukraine-Konflikt**

Ein Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Gerechter Friede der Deutschen Kommission Justitia et Pax

Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden, Heft  
Redaktion: Dr. Jörg Lür  
ISBN 978-3-940137-85-2

Bonn, Mai 2018

---

Auslieferung:

Deutsche Kommission Justitia et Pax, Kaiserstr. 161, D – 53113 Bonn  
Tel: +49228103217 – Fax: +49228103318  
Internet: [www.justitiaetpax.de](http://www.justitiaetpax.de) EMail: [JustitiaetPax@dbk.de](mailto:JustitiaetPax@dbk.de)

# Inhalt

<b>Vorbemerkung</b>	<b>4</b>
<b>Einleitung: Der Russland-Ukraine-Konflikt als friedenspolitische Herausforderung</b>	<b>5</b>
<b>I. Russland als Akteur</b>	<b>8</b>
Der Orientierungsrahmen russischer Außenpolitik	8
Mittel und Maßnahmen russischer Politik	11
<b>II. Die Europäische Union und die USA als Akteure</b>	<b>14</b>
Anfängliche Reaktionen der amerikanischen und europäischen Politik	14
Die Priorität friedensorientierter Außenpolitik	16
Verschiedene Formate des Krisenmanagements und die Rolle der OSZE	18
Die Grenzen der Diplomatie	20
Die Schwäche der EU-Diplomatie	24
Die sicherheitspolitische und militärische Komponente der westlichen Antwort	25
<b>III. Dimensionen des Konflikts</b>	<b>29</b>
Die ordnungspolitische Dimension des Konflikts	29
<b>IV. Perspektiven</b>	<b>41</b>
Gemeinsames Handeln fortsetzen und ausbauen	41
Von nuklearer Aufrüstung Abstand nehmen	42
Den Gedanken gemeinsamer Sicherheit stärken	43
Unrecht rechtfertigt kein Unrecht	45
Die kulturelle Dimension der Beziehungen ausbauen	47
Die Vision der Charta von Paris wiederbeleben	48
<b>V. Erklärung der Deutschen Kommission Justitia et Pax</b>	<b>49</b>
Der Russland-Ukraine-Konflikt eine Europäische Herausforderung	49

## Vorbemerkung

Der vorliegende Text ist das Ergebnis einer längeren und intensiven Beschäftigung mit der Thematik in der Arbeitsgruppe `Gerechter Friede´ der Deutschen Kommission Justitia et Pax unter der Leitung von Prof. Dr. Heinz-Günther Stobbe. Die Arbeitsgruppe war durch die Kommission beauftragt, sich mit den Perspektiven und Schwierigkeiten der EU Außen- und Sicherheitspolitik zu befassen. Sie hat sich entschieden, dieses weite Feld exemplarisch am Russland-Ukraine-Konflikt zu bearbeiten. Dementsprechend fokussiert der Text auch weniger auf die innerukrainischen Herausforderungen als vielmehr auf die Herausforderungen, die sich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU stellen.

Der Text soll die öffentliche Debatte anregen und orientieren. Er versteht sich nicht als Beitrag zum wissenschaftlichen Diskurs über den Russland-Ukraine-Konflikt, wenngleich dieser jedoch im Rahmen des Möglichen zur Kenntnis genommen wurde. Entsprechend wurde darauf verzichtet, die Ausführungen durch Literaturverweise zu belegen.

Die Kommission versteht diesen Text als Grundlage für weitere politische Dialoge in Deutschland sowie mit unseren internationalen Partnern, insbesondere auch in der Ukraine und Russland.

## Einleitung: Der Russland-Ukraine-Konflikt als friedenspolitische Herausforderung

Die Rede von der Krise der EU bestimmt seit langem die öffentliche und politische Debatte in Deutschland und weiten Teilen Europas. Tatsächlich befindet sich die EU in erheblichen Turbulenzen, angefangen von der EUROKrise über die Konflikte um den verantwortlichen Umgang mit den Flüchtlingen, die Europas Grenzen zu überwinden suchen, bis hin zum BREXIT und seinen Folgen. Allem Anschein nach fügt sich die RusslandUkraineKrise passgenau in dieses düstere Bild ein. Das trifft jedoch nur zum Teil zu. Sie zeigt vielmehr beispielhaft die Notwendigkeit, eine pauschale Krisendiagnose zu vermeiden und jeden Bereich europäischer Politik genauer zu untersuchen. In diesem Sinne betrachten wir die UkraineKrise als einen Testfall für die Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Es kommt darauf an, die gegenwärtige Schwäche der EU zum Anlass zu nehmen, sich über ihre Reformbedürftigkeit Rechenschaft zu geben, sich aber auf der anderen Seite auch auf ihre Stärken zu besinnen. Aus diesem Grund ist es wichtig, sich vor aller kritischen Analyse zuerst der Tatsache zu erinnern, dass der europäische Einigungsprozess von Anfang an als ein Friedensprojekt gedacht war und als solches über Jahrzehnte tatsächlich erfolgreich gewesen ist. In welchem Ausmaß diese historische Leistung für die meisten Menschen in Europa zur Selbstverständlichkeit geworden ist, belegt das eher geringe, mitunter sogar spöttische Echo, das die Verleihung des Friedensnobelpreises an die EU im Jahr 2012 gefunden hat.

Vielleicht erklärt das auch ein Stück weit, weshalb die Öffentlichkeiten der europäischen Gesellschaften im Unterschied etwa zur Zeit des IrakKrieges mehrheitlich nicht wirklich beunruhigt zu sein scheinen durch jene Ereignisse, die eigentlich beschönigend als Russland-Ukraine-Krise bezeichnet werden. Es handelt es sich dabei vielmehr um eine sehr ernste politische und bewaffnete Auseinandersetzung, die Elemente eines Bürgerkriegs und einer teils verdeckten, teils offenen Aggression von außen miteinander verbindet. Die rasch vorangetriebene Eingliederung der Krim in die russische Föderation stellt im Kern eine völkerrechtswidrige Annexion dar, der durch ein zweifelhaftes Referendum ein Anschein von Legitimität verschafft werden sollte. Der widerrechtliche Charakter der Abstimmung ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass sie nicht, wie vom Völkerrecht gefordert, gemäß dem Recht der Ukraine durchgeführt wurde. Sie war auch nicht frei, wie etwa die Haltung der Krimtataren belegt. Schließlich verstießen die Anwesenheit und die Aktionen der verdeckt operierenden russischen Armeeeinheiten auf dem Gebiet der Ukraine vor dem Referendum gegen das Völkerrecht.

Mit ihrem Vorgehen hat die russische Regierung eine Reihe von vertraglichen Vereinbarungen gebrochen, so etwa das Budapester Memorandum von 1994, in dem Russland, Großbritannien und die USA der Ukraine für den Abzug aller dort stationierten Atomwaffen (drittgrößtes Atomwaffenarsenal der Welt!) besondere Sicherheitsgarantien gegeben hatten und gewaltsame Grenzverschiebungen ausgeschlossen wurden; des Weiteren den Pachtvertrag mit der Ukraine über die Nutzung des Hafens von Sewastopol durch die russische Schwarzmeerflotte, geschlossen 1997 und 2010 bis 2047 verlängert, und schließlich den „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit“ von Mai 1997 zwischen Russland und Ukraine, dessen Paragraph 3 vollständig zu zitieren lohnt: „Die Wechselbeziehungen der Hohen Vertragspartner basieren auf der Grundlage der Prinzipien des gegenseitigen Respekts für ihre souveräne Gleichberechtigung, der territorialen Integrität, der Unverletzlichkeit der Grenzen, der friedlichen Lösung von Konflikten, der Absage an Gewalt oder der Drohung mit Gewalt, einschließlich wirtschaftlicher oder anderer Druckmittel, des Rechts der Völker, ihr Schicksal frei zu bestimmen, der NichtEinmischung in innere Angelegenheiten, der Beachtung der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten.“ Der Vertrag wurde erst 1999 vom russischen Parlament ratifiziert und ebenfalls 2010 um zehn Jahre verlängert.

Für Europa entscheidender noch ist die massive Verletzung der europäischen Friedensordnung, wie sie in der Schlussakte von Helsinki (1975) und vor allem der Charta von Paris für ein neues Europa (1990) unter Beteiligung Russlands vereinbart wurde. All das zusammengenommen macht den UkraineKonflikt nach den Kriegen auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien zur größten Herausforderung für die GASP seit Bestehen der EU. Sie weist verschiedene Dimensionen auf, doch als die fundamentalste muss die völkerrechtliche angesehen werden. Die Einverleibung der Krim durch Russland hat zwei grundlegende Prinzipien der europäischen und globalen Friedensordnung verletzt, nämlich die Prinzipien der staatlichen Souveränität und der territorialen Integrität der Staaten. Leider sind beide Rechtsbrüche nur schwer und jedenfalls nicht kurzfristig rückgängig zu machen. Umso wichtiger ist es, sie wenigstens klar zu benennen, und sie unabhängig vom Wandel der tagespolitischen Aktualitäten im Gedächtnis zu behalten.

Die russische UkrainePolitik hat den Westen überrascht und verunsichert. Unsicherheit aber pflegt keine gute Grundlage für eine kluge und angemessene Reaktion zu sein. Um das Vorgehen der EU beurteilen zu können, müssen drei zentrale Fragenkomplexe behandelt werden: Zum einen gilt es, die Entscheidung der russischen Regierung zu verstehen und zu erklären (vgl. Abschnitt I), zum anderen zu beschreiben,

wie die westliche Politik, also im Wesentlichen die Politik der europäischen Staaten sowie der USA, auf diese Entscheidung reagiert hat (vgl. Abschnitt II). Schließlich ist diese Reaktion kritisch zu bewerten, denn nur so können daraus Lehren gezogen werden (vgl. Abschnitt III).

# I. Russland als Akteur

## Der Orientierungsrahmen russischer Außenpolitik

Die meisten Experten und Expertinnen in Politik und Wissenschaft sind sich einig darin, dass die russische Politik keinem festgelegten Masterplan folgt, wohl aber ausdauernd mehrere miteinander verknüpfte Ziele verfolgt. Es gibt starke Gründe für die Annahme, dass die Außenpolitik Putins und der Herrschaftseliten in zunehmendem Maß durch innenpolitische Motive bestimmt wird, allem voran dem Motiv des eigenen Machterhalts und der Aufrechterhaltung eines korrupten Systems mit mafiösen und kleptokratischen Zügen. Doch diese Spur soll hier nur so weit verfolgt werden, als es zum Verständnis der russischen Außenpolitik hilfreich erscheint. Aus diesem Blickwinkel betrachtet lassen sich auf jeden Fall folgende Aspekte unterscheiden:

- a) Ganz allgemein und besonders im Fall der Ukraine dürfte eines der wichtigsten Ziele der russischen Außenpolitik sein, das direkte Umfeld Russlands bzw. das „nahe Ausland“, das heißt, das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, als politische, wirtschaftliche und bis zu einem gewissen Grade auch militärische Einflussosphäre und Kontrollzone zu sichern. Das entspricht dem erfolgreichen Bemühen der Sowjetunion, sich nach dem Zweiten Weltkrieg mit einem Ring sozialistischer Vasallenstaaten zu umgeben. Nach 1999 traten Polen, Tschechien und Ungarn, nach 2004 Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei sowie Slowenien, nach 2009 Albanien und Kroatien, 2017 schließlich Montenegro der NATO bei. Die russische Regierung hat diese Osterweiterung der NATO, die Staaten umfasste, die überwiegend entweder der Sowjetunion oder dem früheren Ostblock angehörten, durchgängig kritisiert, weil es darin eine bedrohliche Einkreisung sah. Das betraf auch und besonders die Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Polen und Rumänien, die laut NATO gegen mögliche Angriffe aus dem Iran gerichtet waren, von der russischen Regierung jedoch als Gefahr für das nukleare Gleichgewicht betrachtet wurde. Bei den Münchener Sicherheitskonferenzen von 2007 und 2013 hat die russische Regierung deutlich auf ihre Sorge um die Sicherheit Russlands hingewiesen, die sie für angebracht und berechtigt hielt. Sie fand jedoch kein Gehör und reagierte auf diese Erfahrung mit dem Bestreben, die Zahl westlich orientierter Staaten und Regierungen möglichst gering zu halten, insbesondere einen Beitritt zur NATO zu verhindern. So im Fall Georgiens wie auch dem der Ukraine. Es geht dabei eher um hegemoniale als imperiale Am-

bitionen, wie sie auch die USA des Öfteren geltend gemacht haben, vor allem in Ländern, die gerne als der „Hinterhof Amerikas“ bezeichnet wurden (z.B. Kuba). Das Ziel, Einflusszonen abzustecken, zumal dann, wenn sie sicherheitspolitisch von Belang sind, verführt Großmächte aber häufig dazu, Recht zu brechen und sogar bewaffnete Konflikte in Kauf zu nehmen. Das ist auch im Verlauf der Russland-Ukraine-Krise seitens der russischen Regierung geschehen.

- b) Die Außenpolitik der russischen Regierung basiert auf der Überzeugung, sie könne nur erfolgreich sein auf der Basis innerer Stabilität, Geschlossenheit und besonders Stärke. Daher ist ihr Bemühen darauf ausgerichtet, im eigenen Land und in den ihr nahe stehenden Staaten „farbige Revolutionen“ zu vermeiden und alle Ansätze dazu möglichst im Keim zu ersticken. Ein „starker Staat“ verträgt sich aus ihrer Sicht nicht mit der Existenz einer starken Opposition, die im Stande wäre, einen Regierungswechsel herbeizuführen. Zivilgesellschaftliche Aktionen und Initiativen werden daher in ihren Wirkungsmöglichkeiten beschnitten oder unterdrückt, separatistische Bewegungen wie die in Tschetschenien mit brutaler Härte bekämpft. Verantwortlich dafür und in diesem Sinne tätig sind vor allem die Sicherheitsorgane (Polizei und Inlandsgeheimdienst SFB) und die Armee sowie ein umfangreicher staatlich gesteuerter und geförderter Propagandaapparat. Dazu passt die Gründung einer neuen, starken Sicherheitstruppe, der Nationalgarde, die Terrorismus und organisierte Kriminalität bekämpfen soll, aber auch für den Einsatz gegen innere Unruhen gedacht ist. Dennoch: Trotz staatlicher Willkür, staatlicher Einflussnahme auf die Gerichte, staatlicher Manipulation von Wahlen unterscheidet sich das System „gelenkter Demokratie“ bzw. der „Demokratie“ (B. Reitschuster) Putinscher Prägung deutlich von der sowjetischen Diktatur. An die Stelle der umfassenden Kontrolle durch Parteiorgane ist die Einflussnahme durch ein Netzwerk personeller Verbindungen und institutioneller Überschneidungen getreten, dessen Wirkungsweise ohne grundsätzliche Verfassungsänderungen die Verfassung allmählich von innen her aushöhlt. Außerdem beruht die Politik Russlands auf anderen ideologischen Grundlagen als das Sowjetimperium, also nicht mehr auf dem Marxismus-Leninismus, der noch die Politik Gorbatschows leitete. Sie ist stärker darauf angelegt, eine Kontinuität zur zaristischen Vergangenheit herzustellen. Selbst die wiederbelebte Stalin-Verehrung steht in erster Linie im Zeichen der Erinnerung an nationale und imperiale Größe, nicht im Zeichen einer Wiederkehr stalinistischer Herrschaft. Die kommunistische Vergangenheit belastet auf vielfache Art und Weise das

heutige Russland, als glorifizierte ebenso wie als verdrängte und verschwiegene. Dennoch griffe es zu kurz die Gegenwart nur als Variante der untergegangenen Sowjetunion zu sehen. Die ausgesprochen feindselige Abgrenzung vom Westen trägt nämlich kaum antikapitalistische, sondern vielmehr stark kulturelle Züge mit religiöser Färbung (vgl. unten). Die unter Jelzin im Sinne des Neoliberalismus eingeführten Reformen der kommunistischen Planwirtschaft, die Hand in Hand gingen mit einer gleichsam `wilden´ Privatisierung, haben allerdings keine wirkliche, schon gar keine soziale Marktwirtschaft hervorgebracht, die der gesamten Bevölkerung zu Gute käme. Entstanden sind dagegen marktwirtschaftliche Segmente und eine enorme Machtkonzentration in den Händen regierungsnaher Oligarchen, die inzwischen zum Teil gigantische Reichtümer angehäuft haben. Auch ihnen fehlt das Interesse an strukturellen Veränderungen in Wirtschaft und Politik, die ihre Macht und finanziellen Abschöpfungsmöglichkeiten einschränken würden. Sie tragen Putins Herrschaft mit, setzen ihr jedoch zugleich Grenzen. Dabei duldet Putin keine Oligarchen, die seine Macht herausfordern, andere werden geschont oder gefördert.

- c) Die bedeutendste und für die internationalen Beziehungen entscheidende Komponente russischer Politik besteht in der Absicht, den nicht zuletzt vom Militär als demütigend empfundenen Niedergang der Sowjetunion und die dramatischen Folgen ihrer Auflösung zu bewältigen und zu kompensieren. Russland will und soll wieder als gleichberechtigter und gleichgewichtiger Partner auf der politischen Weltbühne anerkannt werden. In dieser Hinsicht hat die von Präsident Obama geäußerte Einschätzung, Russland sei lediglich eine „Regionalmacht“, sicherlich im Sinne einer abschätzigen Herabsetzung verstärkend gewirkt. Das betrifft desgleichen den Anstieg der westlichen Rüstungsausgaben. Das Schwergewicht der russischen Anstrengungen liegt daher auf der Modernisierung der Streitkräfte, festgeschrieben im „Staatlichen Rüstungsprogramm 2020“, das zunächst zu einer enormen Steigerung der Militärausgaben führte, die aber in den beiden letzten Jahren wieder abgesenkt wurde. Das erlaubt es der russischen Regierung, Großmachtpolitik klassischen Zuschnitts zu betreiben und dabei, sofern es ihr nötig erscheint, auch militärische Gewalt einzusetzen, ohne dass sie sich durch moralische oder völkerrechtliche Normen und Regelungen in ihrer Entscheidungsfreiheit einschränken lässt. Der Krieg in Tschetschenien illustriert das im innenpolitischen, die Kriege in Georgien und Syrien im außenpolitischen Bereich. In Tschetschenien wie in Syrien wurde bzw. wird vor allem das Motiv der Terror-

ismusbekämpfung geltend gemacht, das sicherlich wichtig ist, aber zugleich andere Motive in den Hintergrund treten lässt, die in Wirklichkeit großes Gewicht oder sogar Vorrang haben. Es geht um politischen Einfluss, um militärische Präsenz und um wirtschaftliche Interessen. Diese Ziele werden auch von westlichen Staaten verfolgt und sind nicht per se verwerflich. Der immer problematische Einsatz militärischer Gewalt muss jedoch die völkerrechtlich bindenden Einschränkungen und Regeln respektieren, die nicht interessenbedingt missachtet werden dürfen.

Die geopolitische Komponente der russischen Außenpolitik besteht nicht darin, die bipolare Struktur des Kalten Krieges wiederherzustellen, sondern die multipolare Welt zu erhalten und in ihr als Großmacht anerkannt zu werden. Europa und die EU spielen aus russischer Sicht in dieser Welt offenbar nur den Part von untergeordneten Mitspielern der Hegemonialmacht USA ohne tragende und eigenständige Rolle. Dennoch versucht die russische Regierung, die bestehenden transatlantischen Spannungen zu vertiefen und einen Keil zwischen die USA und die EU zu treiben, um ihre Einflussmöglichkeiten zu vergrößern. Der Russland-Ukraine-Konflikt ist deshalb als Teil einer geopolitischen Auseinandersetzung zu begreifen, in der sich Russland neben den USA, China und Indien zu positionieren und zu behaupten sucht.

## **Mittel und Maßnahmen russischer Politik**

Die russische Regierung setzt ein reichhaltiges Instrumentarium ein, um ihre Ziele zu verwirklichen. Im Russland-Ukraine-Konflikt hat sie wie in vergleichbaren Fällen zeitweise mit dem Angebot wirtschaftlicher Vergünstigungen (Preisnachlässe, Kredite) oder umgekehrt mit der Androhung wirtschaftlicher Nachteile (Preiserhöhungen, Importverbote) operiert, basierend auf der ökonomischen Abhängigkeit der Ukraine von Russland. Vermutlich mit Rücksicht auf das Erstarken der MaidanBewegung, den Sturz und die Flucht des ukrainischen Präsidenten sowie einiger Entscheidungen der neuen Regierung vor allem bezüglich der Sprachenfrage (23. Februar 2014) beschloss die russische Seite, ihren Kurs zu verschärfen. Es ist unklar, wann die Planungen für die Annexion der Krim begannen, manches spricht für einen recht frühen Zeitpunkt. Tatsache ist jedenfalls, dass bereits fünf Tage nach der formellen Absetzung von Janukowytsch russische Soldaten das Parlament und das Regierungsgebäude der Autonomen Republik Krim besetzten. Zu diesem Zeitpunkt gehörte die Krim auch nach offizieller russischer Lesart noch zur Ukraine, sodass alle folgenden Entscheidungen

und Maßnahmen eindeutig als direktes Eingreifen eines Staates in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates zu bewerten sind. Am 16. März wurde ein Referendum zum Anschluss der Krim an Russland organisiert und schon am 20. März 2014 beschloss das russische Parlament, die Krim in die Russische Föderation aufzunehmen. Zwei Tage vorher begründete Präsident Putin in einer Rede zur Nation ausführlich, weshalb seine Regierung die Krim eingliedern und in der Ostukraine eingreifen müsse. Unter anderem behauptete er, Russland habe die Pflicht gehabt, die dort lebenden `Russen´ vor einer Zwangskrainisierung und einem drohenden Genozid zu schützen. Im März und April besetzten bewaffnete Milizeinheiten den Donbass, die im Gegenzug von der ukrainischen Armee angegriffen wurden. Damit begann ein Krieg, der sich seither hinzieht.

Innerhalb einer erstaunlich kurzen Frist zeichnete sich das übliche Muster der verschiedenen Schritte ab, die dazu dienen sollten, die Destabilisierung der Ukraine zu erreichen oder zu verstärken: Innere Unruhen werden angeheizt und geschürt und mit der Sorge um die russischen Teile der Bevölkerung verbunden, die sich angeblich in wachsender Gefahr befinden. Aus russischer Sicht liegt darin nicht nur ein Anlass, sondern der entscheidende Rechtsgrund für ein Eingreifen Russlands als Schutzmacht (vgl. unten). Die tatsächliche Intervention erfolgt auf verschiedene Weise, vor allem durch finanzielle und militärische Unterstützung der Separatisten, durch Waffenlieferungen sowie die Infiltration durch reguläre Truppen, Geheimdienstangehörige und Spezialeinheiten, aber auch umfangreiche Manöver im grenznahen Raum Russlands. Insgesamt handelt es sich um eine Variante der Kriegsführung, die im Prinzip auch schon von den USA praktiziert wurde, und die seit dem RusslandUkraineKonflikt als „hybrider Krieg“ bezeichnet wird, weil sie offene und verdeckte Operationen kombiniert. Im Falle der KrimAnnexion sind die Soldaten ohne Hoheitsabzeichen geradezu sprichwörtlich geworden als die „grünen Männchen“, die „höflichen Leute“ oder die „Touristen“ und „Urlauber“.

Während sich Moskau der militärischen Aktivitäten auf der Krim nach anfänglicher Leugnung triumphierend rühmte und russische Soldaten mit Orden auszeichnete, bestreitet es bis heute, auch am Kampf der Separatisten in der Ostukraine beteiligt zu sein oder ihn beeinflussen zu können. Die Beweise dafür sind allerdings erdrückend, nicht zuletzt die wachsende Zahl gefallener russischer Soldaten, deren Tod sich auch in der Heimat schwer verheimlichen lässt. Präsident Putin hat dazu erklärt, sie hätten sich zum Urlaub im Kriegsgebiet aufgehalten, ihre Anwesenheit dort wie die aller Angehörigen der Streitkräfte sei folglich privater Natur. Richtig ist allerdings, dass auch russische Freiwillige auf ukrainischem Boden kämpften und kämpfen. Die russische

Einmischung geht Hand in Hand mit dem Aufbau paralleler staatsähnlicher Strukturen, zugleich werden Referenden organisiert und ihre prorussischen Ergebnisse von Russland anerkannt, russische Pässe werden ausgegeben. All das gleicht dem Verlauf der Ereignisse in Abchasien und Südossetien 2008. In der Ukraine gabelt sich von da an der Weg: Auf der Krim schließt sich direkt die Eingliederung in die russische Föderation an, in den ostukrainischen Separatistengebieten kommt es am 7. April 2014 zur Gründung der „Volksrepublik Luhansk“ und der „Volksrepublik Donezk“, von den Separatisten geplant als Bausteine eines Gebildes, das „Neurussland“ genannt wird. Inzwischen haben sich beide Gebiete für unabhängig erklärt und die Separatisten Betriebe der Schwerindustrie übernommen, die sich in ukrainischem Besitz befanden. Diese Übernahme erfolgte, nachdem ukrainische Kräfte die Transportwege für die nötigen Rohstoffe blockiert hatten. Die Separatisten haben die Absicht geäußert, „Neurussland“ an Russland anzuschließen, doch die russische Regierung hat dieses Anliegen zurückgewiesen und hält offiziell am Minsk-Abkommen fest. Eine Integration der beiden Republiken würde ihr die Möglichkeit nehmen, den NATO-Beitritt der Ukraine zu verhindern. De facto hat Russland zumindest die Regie in den wirtschaftlichen Großbetrieben übernommen, da es den Separatisten an geeignetem Führungspersonal mangelt. Als offizielles Zahlungsmittel gilt in den `Republiken´ inzwischen der russische Rubel.

Die russische Politik wird durch einen aufwändigen Propagandafeldzug begleitet, der vor allem in Russland selbst konzertiert wird, in den aber auch andere europäische Staaten einbezogen sind. Er ist darauf ausgerichtet, die russischen Maßnahmen als rein defensive Reaktion auf das Vordringen des Westens sowie auf die Gefahren bzw. Konsequenzen einer „faschistischen“ Machtergreifung in Kiew, besonders für die russischstämmigen und sprechenden Ukrainer, zu verteidigen. Darüber hinaus dient er dem strategischen Ziel, die westlichen Staaten auseinander zu dividieren, um ein Ende der Sanktionen zu erreichen und ganz allgemein die Handlungsfähigkeit der EU zu schwächen. Er wird durchgeführt von Auslandssendern oder Programmen, vor allem in den sozialen Medien und auch im russischen Staatfernsehen, in dem zum Beispiel offen über militärische Optionen und Operationen im Blick sowohl auf die Ukraine als auch den Westen debattiert wird. Komplettiert wird der Maßnahmenkatalog schließlich durch zahlreiche Cyberangriffe vor allem im Jahr 2016 auf wichtige, auch sicherheitsrelevante Funktionsbereiche der Ukraine, die nach Art und Umfang ohne die finanzielle und personelle Unterstützung durch den russischen Staat schwer zu erklären sind. Sie fallen bislang noch nicht so umfassend aus wie die Attacke gegen Estland im Jahr 2007, die weite Teile des Staates und der Wirtschaft traf und sie über Wochen lähmte. Aber sie verursachen doch empfindliche Störungen des Le-

bens in Staat und Gesellschaft, etwa bei der Auszahlung von Gehältern staatlicher Angestellter. Westliche und ukrainische Sicherheitsexperten sehen darin Aktionen, die in erster Linie die Fähigkeiten russischer Cyberdienste demonstrieren und erproben sollen.

## **II. Die Europäische Union und die USA als Akteure**

Es ist dieser, hier nur umrisshaft nachgezeichnete Ablauf der Ereignisse, der insbesondere in Polen und den baltischen Staaten starke Befürchtungen ausgelöst hat und in Gang hält. Sie werden zusätzlich genährt durch die Existenz russischer, teils umfangreicher Minderheiten mit einem in der Regel gespannten Verhältnis zur Mehrheitsbevölkerung (und umgekehrt), sowie nicht zuletzt durch die ideologischen Konstruktionen, auf die sich die russische Politik stützt (vgl. dazu unten). Schließlich spielen historische Erfahrungen und Erinnerungen eine wichtige Rolle. Der Drang dieser Länder nach Europa und ihre Zugehörigkeit zu EU und NATO nötigen die westlichen Staaten auf jeden Fall dazu, angemessen und wirksam auf ihre Ängste zu reagieren.

### **Anfängliche Reaktionen der amerikanischen und europäischen Politik**

Die europäische Politik wurde durch die Ereignisse auf der Krim und in der Ostukraine völlig überrascht, obgleich sie natürlich eine Vorgeschichte haben. Zwar hatte man bereits nach dem Krieg in Georgien vergleichbare Szenarien durchgespielt, sie aber als unwahrscheinlich eingestuft. Der Überraschungseffekt, den die russische Aktion auslöste, lässt sich daher mit Geheimhaltung und Täuschung alleine nicht zureichend erklären. Er signalisiert vielmehr ein hohes Maß an Ignoranz gegenüber den Warnungen, die schon lange vorher von russischer Seite gerade mit Blick auf die Situation in der Ukraine geäußert worden waren. Bereits 2006 hatte Außenminister Lawrow im Zusammenhang mit dem so genannten „kalten Krieg auf der Krim“ im Falle eines NATObeitritts der Ukraine mit schwerwiegenden Folgen gedroht. 2008 während des NATO Gipfels in Bukarest hatte Präsident Putin seinen amerikanischen Amtskollegen Bush gegenüber wütend das gleiche Thema aufgeworfen. Im Hintergrund stand nicht nur die angekündigte Stationierung amerikanischer Abwehrraketen in Rumänien und Polen, sondern auch die rasche Erweiterung der NATO, die überwie-

end Länder einbezog, die zur Sowjetunion oder zum sowjetischen Herrschaftsbereich gehört hatten. Russland protestierte gegen diese Entwicklungen, die es als Teil einer gezielten Einkreisungspolitik wertete. Die scharfe Kritik auf den Münchener Sicherheitskonferenzen 2007 und 2013 setzte also eine Reihe von vergeblichen Versuchen der russischen Regierung fort, diesen Trend aufzuhalten. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass trotz allem Russland 1997 mit der NATO ein Abkommen vereinbart hatte, das wechselseitige Maßnahmen der militärischen Zurückhaltung beinhaltete, die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte vorsah und 2002 zum NATO-Russland-Rat führte. Damals brachte Präsident Putin auch die Möglichkeit einer Mitgliedschaft Russlands in der NATO zur Sprache, eine Idee, die im Westen kaum Anklang fand. Auf der anderen Seite erteilte die NATO auch dem Ansinnen der Ukraine, dem Bündnis beizutreten, im Jahr 2008 zwar eine Zusage, jedoch ohne einen Membershipactionplan und ohne einen Termin zu nennen. Die EU verband zudem ihrerseits den 2005 verabredeten Aktionsplan zwischen ihr und der Ukraine mit keiner Beitrittsperspektive. Mit einer größeren Annäherung hatte sie es offenkundig nicht besonders eilig, denn die Vorbereitungen für ein Assoziierungsabkommen kamen erst 2011 zum Abschluss, und es dauerte bis zum 01. September 2017, bis das Partnerschaftsabkommen zwischen EU und Ukraine offiziell in Kraft treten konnte (während die Freihandelszone bereits seit Anfang 2016 existiert).

Der Russland-Ukraine-Konflikt brach in Form von Massenprotesten aus, nachdem der ukrainische Ministerrat am 21. November 2013 einen Erlass veröffentlichte, durch den die für den 28./29. November vorgesehene Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens ausgesetzt wurde, obgleich Ministerpräsident Azarow sie noch tags zuvor angekündigt hatte. Die Proteste hielten trotz eisiger Kälte den ganzen Winter über an, doch noch immer reagierte Europa recht verhalten, bis die Gewalt im Januar 2014 eskalierte. Am 18. und 19. Januar wurden über hundert Menschen getötet, darunter 13 Polizisten. In der Folge schlossen sich Angehörige des Parlaments, der Armee und der Polizei sowie einige Oligarchen der Maidan-Bewegung an, die eine Mehrheit im Parlament errang. Erst jetzt zeigte sich Europa alarmiert, die Außenminister Frankreichs, Deutschlands und Polens eilten am 20. Februar 2014 nach Kiew, um mit Ministerpräsident Janukowytsch eine Übergangslösung zu verhandeln. Doch die Vereinbarung vom 21. Februar, die auch seinen späteren Rücktritt vorsah, wurde schlagartig gegenstandslos, als Janukowitsch am 22. Februar, also einen Tag, nachdem der Kompromiss veröffentlicht wurde, aus Kiew nach Charkow flüchtete und damit zugleich eine Absprache mit Putin brach, der ihm großzügige Hilfen Russlands für seine weitere Regierungszeit zugesagt hatte. Nach eigener Aussage ordnete Präsident Putin am 23. Februar den Beginn der russischen Intervention auf der Krim an. Als dort

für den 16. März das Referendum angekündigt wurde, setzten die EU und die USA auf diplomatischen Druck, um diesen Schritt zu verhindern, doch ohne Erfolg. Am 17. März kündigten sie Sanktionen gegen fast ein Dutzend prominenter Personen in Russland und auf der Krim an, wiederum vergebens, da allein Putin den Gang der Dinge bestimmte, der sich gegenüber den Warnungen etwa von Obama und Merkel taub stellte. Im Gefolge des Ausschlusses Russlands aus der Gruppe der G8 wurden die wirtschaftlichen Sanktionen stufenweise verschärft, auf die die russische Regierung ihrerseits mit Strafmaßnahmen reagierte, unter denen, wie im Westen, auch die eigene Wirtschaft zu leiden hatte und noch leidet. Die westliche Sanktionspolitik erreichte ihren Höhepunkt nach dem Abschuss der malayischen Boeing 777 (Flug MH17) über dem Kriegsgebiet im Donbass durch den Treffer einer BukBoden/LuftRakete. Dieses Waffensystem wies als solches nicht eindeutig auf russische Mitwirkung hin, doch Filmaufnahmen von der Abschussvorrichtung auf dem Weg von der Grenze zum Abschussort und dieser Ort selbst erhärteten diesen Verdacht. Er wurde jedoch auch dann noch entschieden abgestritten, als ein umfangreicher Untersuchungsbericht aus den Niederlanden vorlag, der die Mitverantwortung Russlands beweiskräftig belegte. Gleichzeitig streuten im medialen Raum russische Quellen fortwährend alternative Erklärungen, die Zweifel säen und Verwirrung stiften sollten. Verschwörungstheorien sind dabei ein beliebtes und wirksames Instrument. Trotz allem verurteilte die westlichen Staaten jetzt erstmals einhellig die russische Unterstützung der Separatisten. Auf dem Schlachtfeld wiederum erstarkte die ukrainische Armee, mit großer Wahrscheinlichkeit unter anderem dank amerikanischer Militärberater und Waffenlieferungen auf niedrigem Niveau. Der absehbare Sieg der Ukraine im August 2014 konnte nur durch massive russische Militärhilfe in Form von schwerem Kriegsgerät und regulären Truppen verhindert werden. Der militärische Erfolg der ukrainischen Streitkräfte brachte aber den Plan, die beiden „Volksrepubliken“ territorial mit Russland zu verbinden, vorerst zum Scheitern. Das eröffnete der Diplomatie erstmals eine reelle Chance, allerdings um den Preis einer dauerhaften Frustration jener Kräfte auf beiden Seiten, die einen durchschlagenden militärischen Erfolg für sich wünschten und für erreichbar hielten.

## **Die Priorität friedensorientierter Außenpolitik**

In der öffentlichen Meinung bekommt die europäische UkrainePolitik selten gute Noten, häufig werden ihr markante Schwächen vorgeworfen. Ein faires Urteil muss jedoch die Phase vor der Annexion der Krim von der Phase danach unterscheiden. In der ersten Phase hat sie es ohne Zweifel an Aufmerksamkeit für die Warnzeichen des

drohenden Konflikts fehlen lassen, auch an Klugheit in Bezug auf die innenpolitische Entwicklung in der Ukraine. Unter anderem die Präsenz westlicher politischer Prominenz auf dem Maidan hat den russischen Ängsten neue Nahrung gegeben, abgesehen von der mangelnden Sensibilität gegenüber dem militärischen Sicherheitsbedürfnis Russlands, deren sich vor allem die Regierung Bush schuldig gemacht hat. Die zweite Phase hingegen beweist zunächst einmal die strukturelle Schwäche, die jede Konfliktpartei kennzeichnet, die es mit einem Gegner zu tun hat, dessen Entschluss, militärische Gewalt einzusetzen, gefallen ist, während sie selbst nicht militärisch aktiv werden will oder kann. Tatsächlich hat die westliche, vor allem europäische Seite zu keiner Zeit ernsthaft erwogen, auf das russische Vorgehen mit dem Einsatz militärischer Gewalt zu antworten, manchen Stimmen aus Europa und den USA zum Trotz. Von einem NATOBeitritt der Ukraine ist auf Drängen Deutschlands und Frankreichs keine Rede mehr. In dieser Zurückhaltung liegt ein Verdienst, das Achtung verdient. Zu bedenken bleibt allerdings, ob der Westen nicht hätte stärker darauf achten müssen, Russland die Gelegenheit zu geben, seine wirtschaftlichen Interessen in der Ukraine zur Geltung zu bringen. Als Russland die Ukraine dazu bewegen wollte, sich Putins Projekt einer euroasiatischen Wirtschaftsgemeinschaft anzuschließen, hat die EU einen solchen Schritt für unvereinbar mit einer EUMitgliedschaft erklärt. Es ist unklar, ob diese zunächst rein rechtliche Feststellung auch betont wurde, um politischen und wirtschaftlichen Druck auf die Ukraine auszuüben. Es wäre aber wohl möglich gewesen, deutlich zu signalisieren, dass die Ukraine auch als EUMitglied seine traditionell starken Beziehungen zu Russland hätte weiter pflegen können.

Eines liegt auf der Hand: Die EU hat weder die Annexion der Krim noch den Krieg in der Ukraine verhindern können. Doch haben die USA und die EU die Annexion auch nicht anerkannt und das russische Vorgehen bis heute einhellig als schweren Verstoß gegen das Völkerrecht gebrandmarkt, der die internationalen Beziehungen mit Russland nachhaltig belastet. Die vom Westen gegen Russland verhängten Sanktionen wegen der Annexion der Krim und Russlands Unterstützung der prorussischen Rebellen in der Ostukraine haben das Land jährlich 2 bis 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gekostet. Die Bundesregierung hat dabei ihrerseits konsequent wirtschaftliche Verluste deutscher Unternehmen in Kauf genommen. So brachen die deutschen Ausfuhren nach Russland in den letzten drei Jahren in Milliardenhöhe ein. Auch andere europäische Unternehmen sind betroffen und erlitten ebenfalls bedeutende Umsatzeinbußen, zumal die russische Regierung ihrerseits Einfuhrsperrn verhängt hat, die vor allem die Landwirtschaft in Europa treffen. Zugleich haben der IWF, die EU und die USA nach dem Abschluss des Assoziierungsabkommens im März 2014 der

Ukraine Milliardenkredite gewährt, um dem Land wirtschaftlich auf die Beine zu helfen.

Rechnet man die Kosten der Sanktionspolitik mit den Kosten für Kriegsführung und Aufrüstung zusammen, so erweist sich der Konflikt als eine für alle Seiten außerordentlich kostspielige Angelegenheit. Sanktionen wirken dabei wie ein zweiseitiges und bis zu einem gewissen Grade stumpfes Schwert. Die Hauptlast der negativen Folgen (Mangel, Preiserhöhungen) auch der Regierungsmaßnahmen hat die Bevölkerung Russlands zu tragen, die sie allerdings allein dem Westen anlastet. Gleichzeitig profitieren staatsnahe Oligarchen kräftig von der Mangelsituation, die neue Geschäftsfelder erschließt und die Preise hochtreibt. Schon deshalb können die Sanktionen keinen Kurswechsel der russischen Politik erzwingen, bestenfalls verleihen sie der Diplomatie ein wenig mehr Nachdruck. Friedenspolitik, die den Einsatz militärischer Mittel ausschließt, muss deshalb in erster Linie auf Diplomatie setzen, und diese beginnt mit einem Krisenmanagement, das entweder den Konflikt selbst oder wenigstens eine Eskalation des Konflikts zu verhindern sucht.

## **Verschiedene Formate des Krisenmanagements und die Rolle der OSZE**

Die ersten Bemühungen, die innere Krise der Ukraine beizulegen und eine Ausweitung zum außenpolitischen Konflikt zu vermeiden, datieren von Januar und Februar 2014. Die damalige Außenbeauftragte der EU sicherte der Ukraine erneut Wirtschaftshilfen zu, forderte aber als Gegenleistung Wirtschaftsreformen. Nach der Münchener Sicherheitskonferenz von 2013, bei der sich reformorientierte ukrainische Politiker mit Vertretern der EU und dem amerikanischen Außenminister John Kerry trafen, verhängten die EU und die USA Sanktionen gegen ausgewählte ukrainische Politiker, die für das Anwachsen der Gewalt mitverantwortlich gemacht wurden. Es zeichnete sich immer deutlicher ab, dass der Westen nicht nur die Anliegen der EuroMaidanBewegung unterstützte, sondern auch deren Vertreter als Gesprächspartner anerkannte, die zum Teil täglich in der amerikanischen Botschaft in Kiew empfangen wurden. Auf der anderen Seite betrachtete die russische Regierung die Bewegung grundsätzlich, besonders aber wegen ihres unbestreitbar vorhandenen rechten Flügels, als ungesetzlich und auf Grund ihrer Kontakte zur amerikanischen Botschaft als „Söldner“ der USA. Nachdem sich der ukrainische Präsident Janukowytsch am 21. Februar 2014 abgesetzt hatte, schloss die Übergangsregierung vier Wochen später das Assoziierungsabkommen mit der EU ab, an dessen Scheitern sich der Protest

entzündet hatte. Die russische Seite beurteilte und beurteilt diese Entwicklung als gelenkten und verfassungswidrigen Staatsstreich, durch den der westliche Machtbereich erneut ein Stück weiter in Richtung Russland ausgedehnt wurde. Die Verfassungsmäßigkeit der Vorgänge wurde auch von westlichen Rechtsexperten kritisch beurteilt, so dass die Übergangsregierung bis zu den Wahlen am 25. Mai auf recht schwachen Füßen stand und auch deshalb vom Westen massiv unterstützt wurde.

Am 17. April 2014 begann der erste Steuerungsversuch der Russland-Ukraine-Krise. In Genf trafen sich die Außenminister der USA, Russlands, der Ukraine und der EU (Genfer Format), um die Deeskalation des Konfliktes durch die Entwaffnung aller illegalen Verbände zu beschließen und die OSZE Special Monitoring Mission (SMM) mit deren Überwachung zu beauftragten. Die SMM war zuvor am 20. März in Wien von der OSZE beschlossen worden. Das Mandat der SMM erwähnt die Krim nicht, sondern konzentriert sich, ähnlich wie etwas später die Minskvereinbarungen, bewusst auf die übrige Ukraine und die Regelung des Donbassproblems. Dadurch war es Russland und der Ukraine möglich, an ihrer gegensätzlichen Sichtweise der Vorgänge auf der Krim festzuhalten. Die SMM bietet außerdem den Vorteil, dass die OSZE u.a. auf Grund der Ablehnung der USA, die um die NATO fürchtet keine völkerrechtlich anerkannte Institution ist. Zudem gehört ihr Rußland an. Die Überwachung durch die OSZE schränkt daher die Souveränität der Ukraine nur minimal ein. Ansonsten erstrecken sich die Aufgaben der SMM auf die gesamte Ukraine, nicht nur auf die Ostukraine. In der Ukraine selbst fordern viele Stimmen eine stärkere Beteiligung der USA am Krisenmanagement und plädieren deshalb eher für das Genfer Format als das spätere Normandieformat. Dabei sind die USA keine unbeteiligten Zuschauer, sie verschärften ihre Sanktionen und dehnten sie auf Personen, Banken und Organisationen in der Ostukraine aus. Das fällt der USRegierung leichter als den europäischen Staaten, weil die amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen zu Russland für die USA weniger ins Gewicht fallen als etwa die deutschen für Deutschland.

Trotzdem ist unbestreitbar, dass das politische Krisenmanagement seit dem Sommer 2014 gerade im Rahmen des von Bundeskanzlerin Merkel angeregten so genannten Normandieformats gestaltet wird. Merkel und USPräsident Trump haben sich beim ersten Besuch der Kanzlerin bei Trump Anfang März 2017 darauf verständigt, daran nichts zu ändern. Das Normandieformat geht auf das erste Treffen von Putin, Merkel, Hollande und Poroschenko bei Gelegenheit der französischen Feierlichkeiten zum 60jährigen Jubiläum der Landung der Alliierten in der Normandie während des Zweiten Weltkriegs zurück. Die vier Regierungschefs hatten sich dort darauf verstän-

dig, den Russland-Ukraine-Konflikt gemeinsam zu bewältigen. Dabei basiert der politische Prozess auf dem Friedensplan von Poroschenko, der die Grundlage für die beiden Minsker Vereinbarungen Minsk I vom 19.9.2014 und Minsk II vom 12.2.2015 lieferte. Minsk II ist im Kern ein Implementierungsabkommen zu Minsk I, geht aber in einigen Punkten darüber hinaus. Die Verhandlungen dazu finden auf der Ebene der Staatschefs, der Außenminister und der Direktoren der Außenministerien statt. Unterstützt wird dieser Prozess vor Ort von der trilateralen Kontaktgruppe (Botschafterebene) bestehend aus Vertretern Russlands, der Ukraine und der OSZE, die hauptsächlich über die OSZE auch Kontakt zu den lokalen Führern in Donezk und Luhansk hält. Sie hat schon kurz nach dem ersten Treffen in der Normandie am 8. Juni 2014 ihre Tätigkeit aufgenommen. Die Verhandlungen der trilateralen Kontaktgruppe finden meist in Minsk statt. Dorthin entsenden die beiden separatistischen Entitäten entweder Emissäre oder ihre Führer nehmen direkt über Videokonferenzen an den Gesprächen teil. Umgekehrt besuchen aber auch die OSZE-Verantwortlichen der trilateralen Kontaktgruppe die lokalen Führer in den beiden separatistischen Gebieten für Gespräche. Auch hier hilft der besondere Status der OSZE-Vertreter, die Kontakte zwischen Russland, Ukraine und den von der Ukraine nicht anerkannten Entitäten aufrecht zu erhalten.

Man kann in Kürze von einer Art Arbeitssteilung zwischen NormandieFormat und trilateraler Kontaktgruppe sprechen, insofern auf der NormandieEbene vornehmlich grundsätzliche, in der Kontaktgruppe vor allem operationelle Fragen besprochen und entschieden werden. Die trilaterale Gruppe versucht, auf lokaler Ebene die Situation der Bevölkerung zu verbessern, zum Beispiel durch die Reparatur der zerstörten Infrastruktur (Wasserleitungen, Kraftwerke, Stromleitungen zwischen Ukraine und Entitäten), und ist zudem bemüht, den Waffenstillstand mit seinen Regelungen bei den an den bewaffneten Kämpfen beteiligten Gruppen durchzusetzen. Die OSZE-Beobachter werden immer wieder bei ihrer Arbeit behindert, mitunter festgenommen oder beschossen, sind aber weder fähig noch befugt, in das Kampfgeschehen einzugreifen. Dennoch liefern sie ein Bild von der Lage und den Vorgängen an der Front, das nicht von vorneherein durch propagandistische Zwecke verzerrt und insofern einigermaßen zuverlässig ist.

## Die Grenzen der Diplomatie

Die Vereinbarung Minsk I (2014) zielte einen begrenzten Waffenstillstand an, hat dieses Ziel jedoch verfehlt. Die bewaffneten Auseinandersetzungen wurden unver-

mindert fortgesetzt und mündeten in die Schlacht um den Flugplatz Donezk. Die Separatisten konnten beträchtliche Geländegewinne verzeichnen, die sie allerdings später zum Teil wieder verloren und die unter dem Strich geringer ausfielen, als sie beabsichtigen. Minsk II (2015) ging auf die Initiative Deutschlands und Frankreichs zurück und in der Zielsetzung noch über Minsk I hinaus. Das Protokoll beinhaltet eine Waffenruhe, den Austausch von Gefangenen, den Abzug schwerer Waffen, die Errichtung einer Pufferzone, die Durchführung von Kommunalwahlen sowie und die Anerkennung der Autonomie der okkupierten Territorien sowie die Überwachung des Gebietes durch die OSZE. Seit Minsk II gab es für keine Seite mehr größere Geländegewinne, die Gesamtlage allerdings hat sich seither nicht grundlegend verändert, und keines der Hauptziele des Abkommens wurde wirklich erreicht. Immerhin wurden über zweieinhalb Tausend Kriegsgefangene ausgetauscht. Abgesehen davon hat sich ein fragiler Status quo etabliert, den auch die Separatisten nicht fundamental gefährden können, weil dazu die russische Militärhilfe beträchtlich ausgebaut werden müsste. Die russische Regierung lässt in dieser Hinsicht derzeit keine Bereitschaft erkennen und wäre dazu wohl gleichzeitig mit dem Einsatz in Syrien auch nur schwer in der Lage.

In diesem Rahmen geht der hybride Krieg weiter. Die Vereinten Nationen haben bis heute über zehntausend Todesopfer registriert. Nach wie vor kommen russische Armeeeinheiten im Osten der Ukraine zum Einsatz, bringen so genannte Hilfskonvois materielle und militärische Güter zur Unterstützung der Separatisten. Dennoch leugnet Russland jede Beteiligung und überhaupt die Existenz eines Krieges, zumal es die Legitimität der ukrainischen Regierung bestreitet. Mit Rücksicht darauf beurteilt die EU die Umsetzung der Minsker Vereinbarung durch Russland nach wie vor negativ und hat deswegen die Sanktionen erneut verlängert. Auch die Ukraine ist mit der Rolle der OSZE nur halb zufrieden. Denn deren Präsenz hindert auch sie daran, den Krieg mit aller Härte fortzusetzen und durch einen Sieg über die Separatisten und ihre russischen Unterstützer zu beenden. Mit Rücksicht auf die fortgesetzte Behinderung der OSZE fordert die Ukraine die Stationierung von UNTruppen, eine Forderung, auf die Moskau jüngst eingegangen ist (vgl. unten). Nicht nur die ukrainische Regierung, sondern auch große Teile der ukrainischen Bevölkerung unterstützen die Armee an der Front und fordern fortgesetzt westliche Waffenlieferungen, die von Seiten der EU bislang verweigert wurden.

Offensichtlich sind in diesem Konflikt keine schnellen Lösungen möglich. Als bis jetzt unüberwindbare Hindernisse haben sich eine Verständigung in Bezug auf die Autonomie der Ostukraine und Lokalwahlen dort sowie über die Kontrolle der ukrainischen

Grenze zu Russland herauskristallisiert. Die ukrainische Regierung hält jedenfalls die Sicherheitssituation für unzureichend und findet es schwer erträglich, dass die russische Regierung als Vermittler auftritt, während es zugleich Kriegspartei ist. Dennoch oder gerade deswegen muss weiter verhandelt werden. Erfreulicherweise ist trotz der schwierigen Situation und der Fortdauer der Kriegshandlungen das Gespräch zwischen den Beteiligten nicht abgerissen. Die seit Anfang April geltende Waffenruhe über Ostern 2017 wurde weitgehend eingehalten, doch flammten die Kämpfe hinterher wieder auf. Trotz allem haben die Staats- und Regierungschefs des Normandie-Formats in diesem Zusammenhang in einem gemeinsamen Telefonat bekräftigt, unverändert eine politische Lösung des Konflikts anzustreben. Ein hilfreicher Schritt könnte der Einsatz bewaffneter Blauhelme zur Unterstützung des Engagements der OSZE sein, auf dem die Ukraine umso mehr beharrt, als die Aktionen gegen die OSZE in der ersten Jahreshälfte 2017 beträchtlich zugenommen haben. Anfang September hat Präsident Putin diesem Vorschlag zugestimmt und hinzugefügt, er überlege, ihn dem UNSicherheitsrat zu unterbreiten. Die ukrainische Regierung hat diesen Vorstoß umgehend zurückgewiesen, weil Putins Konzept mehrere inakzeptable Elemente enthalte. Das betrifft vor allem seine Forderung, die beiden `Republiken´ müssten direkt an der Aushandlung der Einzelheiten der UN-Mission beteiligt werden. Damit würde, so die Ukraine, deren Abtrennung implizit rechtlich anerkannt. Außerdem möchte Putin den Einsatz der UNSoldaten strikt auf den Schutz der OSZE einschränken und ihn nur für die Randzone der Separatistengebiete zulassen, das heißt: weder im Donbass noch im Rest der Ukraine und damit auch nicht an der ukrainisch-russischen Grenze. Die Ukraine hätte somit weiterhin keine Kontrolle über den Grenzverkehr zwischen Russland und dem Donbass, während zugleich die UN-Truppe de facto als Puffer zwischen ukrainischer Armee und den Separatisten fungieren würde. Im Gegensatz dazu verlangt die Ukraine uneingeschränkte Bewegungsfreiheit für eine robuste Streitmacht in der Größenordnung von wenigstens 20 000 Mann, die im Stande sein müsse, den Frieden zu sichern und den Abzug der russischen Truppen zu überwachen. Die westlichen Partner der Ukraine stimmen mit diesen Argumenten und Bedingungen überein, scheinen aber zum Teil geneigt, die verschiedenen Anforderungen im Sinne eines Stufenplanes anzuordnen, der mit dem Schutz der Frontlinie beginnen und erst am Ende in einer Art UN-Protectorat münden würde.

Es besteht also eine gewisse Hoffnung darauf, dass die verhärteten Positionen in Bewegung geraten, dennoch vermag im Augenblick niemand zu sagen, was als Nächstes geschehen wird. Es ist nüchtern zu konstatieren, dass sich die Interessen, die dabei im Spiel sind, teilweise widersprechen und dieser Gegensatz auch das Interesse

an einer Konfliktlösung betrifft: Während die Ukraine eine Abtretung ihres östlichen Teils nur um den Preis schwerer politischer und wirtschaftlicher Nachteile hinnehmen könnte und deshalb einem Sieg ihrer Waffen den Vorzug gegenüber einer Verhandlungslösung geben würde, reicht es Russland und den Separatisten, den Status quo aufrecht zu erhalten, um die Ukraine dauerhaft in einem Zustand innerer Unruhe zu halten. Denn tatsächlich ist eben nicht nur die Ostukraine, sondern das gesamte Land vom Krieg betroffen, nicht allein finanziell, sondern vor allem wegen der vielen Soldaten und Freiwilligen an der Front, durch die eine große Anzahl von Familien direkt in Mitleidenschaft gezogen wird. Insbesondere die hohe Zahl von Binnenflüchtlingen belastet die Ukraine schwer und erfordert internationale Hilfe. Mit anderen Worten: Der Status quo, der erhalten werden soll, ist selbst durchaus instabil. Nur ist dieser Status quo selbst durchaus instabil. Die Übernahme der in der Ostukraine beheimateten Großbetriebe durch die Separatisten und russische Führungskräfte erschwert die Lage beträchtlich, und zwar keineswegs nur für die Ukraine. In der Ostukraine selbst drohen Abertausende von Arbeitsplätzen verloren zu gehen und insgesamt wird sich die ohnehin schwierige wirtschaftliche und soziale Situation weiter verschlechtern. Ohne großzügige und steigende Hilfe aus Russland werden sich die Separatisten auf Dauer nicht behaupten können, weder ökonomisch noch politisch. Sie erfordert jetzt schon einen gewaltigen Aufwand. In gewisser Weise hat sich Russland in der Ostukraine in ein Dilemma manövriert: Es kann die beiden Separatistenrepubliken weder völlig integrieren wie die Krim, ohne sich noch weiter international zu isolieren, noch ist es möglich, sie fallen zu lassen, ohne bei der russlandorientierten Bevölkerung erheblich an Ansehen und Unterstützung zu verlieren. Deren Unzufriedenheit wächst ohnehin. Hinzu kommt, dass die Lage auf der Krim ebenfalls wenig Anlass zu sorgenfreiem Triumph gibt. Auch dort hat sich Russland eine enorme finanzielle Last aufgebürdet und sein internationales Ansehen nach der Annexion noch weiter beschädigt. Die UN registrieren fortlaufend schwere Menschenrechtsverletzungen und eine wachsende Unterdrückung der Tartaren.

Unter Umständen ergibt sich aus der für alle Parteien wenig komfortablen Lage eine Interessenkonvergenz zwischen Kiew und Moskau, weil und insofern beide den Schaden des Konflikts begrenzen wollen. Dabei ist es Russland nicht gelungen, die Ukraine rundum zu destabilisieren. Insbesondere beginnt sich die Wirtschaft zu stabilisieren. Auf jeden Fall gilt: Der Krieg dürfte noch länger dauern, der Konflikt droht `einzufrieren´. Eine Verhandlungslösung braucht deshalb einen langen Atem, zumal, wenn die russische Regierung weiter wahrheitswidrig behauptet, kein Teil des Konflikts zu sein und keinen Einfluss auf die Separatisten zu haben. Wie dabei in angemessener Weise Druck ausgeübt werden kann, um Fortschritte zu erreichen, muss

situativ entschieden werden. Eine Aufhebung der Sanktionen ohne erkennbare Gegenleistung wäre allerdings wenig hilfreich. Auf der anderen Seite hat es keinen Sinn, die Sanktionen als bloße Strafmaßnahme aufrecht halten zu wollen. Ihr Ende oder ihre Abmilderung muss eine für Russland greifbare Perspektive sein, geknüpft an klare Bedingungen. Die westlichen Staaten haben die Umsetzung von Minsk II zu einer solchen Bedingung erklärt, es liegt jetzt an Russland zu entscheiden, ob es das bisherige Versteckspiel fortsetzen will. Ansonsten käme es darauf an, russisches Einlenken und Entgegenkommen im Westen nicht erneut als Gelegenheit zu nutzen, Russland zu demütigen.

## Die Schwäche der EU-Diplomatie

Die Diplomatie aller beteiligten Staaten hat vorerst den Russland-Ukraine-Konflikt nicht beilegen, ihn aber immerhin eindämmen können. Bei dieser gemischten, also teilweise positiven Bilanz geben jedoch mit Blick auf die westliche Seite zwei Aspekte zu denken. Zwar haben die EUMitgliedsstaaten gemeinsam mit den USA bislang in seltener Eintracht Standfestigkeit bei den Sanktionen an den Tag gelegt, doch ist die Außenpolitik der EU als solche insgesamt wenig aktiv gewesen und die EUAußenbeauftragten sind kaum je in Erscheinung getreten, eine Schwäche, die im Falle von Frau Ashton teilweise britischem Druck geschuldet war. Stattdessen waren, gleichsam als starke Kehrseite dieses Mangels, hauptsächlich die Regierungschefs oder Außenminister einzelner Staaten diplomatisch aktiv. Dafür mögen hauptsächlich pragmatische Gründe ausschlaggebend gewesen sein, etwa die Rücksicht auf das unterschiedliche politische Gewicht von Staaten und Personen, das sich durchaus positiv ausgewirkt haben kann. Zudem dürften die jeweiligen Akteure in ständiger Tuchfühlung mit der Außenbeauftragten gehandelt haben. Dennoch wäre es wünschenswert, in Zukunft die EU als Akteur deutlicher ins Spiel zu bringen, um sichtbar zu machen, dass der Konflikt die EU als ganze betrifft. Außerdem könnten sich vom Konflikt indirekt betroffene EUMitglieder wie Polen auf diese Weise stärker einbringen.

Eine gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik der EU setzt allerdings eine gemeinsame Einschätzung voraus, die es vielleicht doch nicht im notwendigen Umfang gibt. Es ist deshalb notwendig, sich auf den innenpolitischen Auslöser des Konflikts zu besinnen, das heißt, die Auseinandersetzung um eine größere Nähe der Ukraine zur EU, die entstand, weil ein Teil der Bevölkerung die Verbindung zu Russland bevorzugte. Diese Orientierung an Russland beinhaltet aus westlicher Sicht bis heute ein Problem, weil sich die russische Regierung und wichtige Kräfte der russischen Gesellschaft

in ihrem Selbstverständnis bewusst immer weiter vom Westen entfernen. Das hat unvermeidbar Konsequenzen für die Möglichkeiten der Konfliktlösung. Denn wirtschaftliche und politische Interessen sind verhandelbar und erlauben es, kurzfristig Kompromisse zu beschließen, ein kultureller und struktureller Wandel dagegen lässt sich nur langfristig bewerkstelligen und nur begrenzt steuern, da er von anderen gesellschaftlichen Kräften mitgetragen werden muss als allein den üblichen Eliten.

## **Die sicherheitspolitische und militärische Komponente der westlichen Antwort**

Nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim, der Destabilisierung der Ostukraine und der dabei praktizierten hybriden Kriegsführung vor allem die militärisch schwachen baltischen Staaten und das angrenzende Polen eine neue revisionistische Politik Russlands. Die NATO hat darauf militärisch reagiert, um Putin zu signalisieren, dass er könne diese Staaten nicht wegen der dort lebenden russischen Minderheiten vergleichsweise gefahrlos annectieren könne. Daher beschloss der NATO-Gipfel im September 2014 mit Blick auf die östlichen Verbündeten sogenannte „Rückversicherungsmaßnahmen“. Sie sollten bei ihnen beruhigend und vertrauensbildend, gegenüber der russischen Führung abhaltend und insgesamt kriegsverhütend und friedenssichernd wirken. Dazu gehörte zunächst gesteigerte Patrouillen, Überwachungs (Air Policing, AWACS) und Übungstätigkeit. Vereinbart wurde ein Readiness Action Plan (RAP) und seine Umsetzung bis zum NATOGipfel in Warschau (Juli 2016). Dabei ging es vor allem um erhöhte Einsatzbereitschaft und Reaktionsfähigkeit von NATOVerstärkungskräften: Aufstockung der – bisher nie eingesetzten NATO Response Force (NRF) von 13.000 auf 40.000 (einsatzfähig binnen 30 Tage) und die Aufstellung der NATO„Speerspitze“: 5.000 Soldaten im standby der Schnellsteinsatzbereitschaft von zwei bis sieben Tagen, je 5.000 Soldaten im standup der Vorbereitungsphase und standdown der Nachbereitungsphase mit Einsatzbereitschaft von jeweils 30 Tagen (jede Phase ein Jahr). Aufgebaut wurden regionale Aufnahmestäbe (NATO Force Integration Units/NFIU) mit je ca. 40 Soldaten in den baltischen Staaten, aber auch Polen, Rumänien und Bulgarien. Deutschland stellte je vier Soldaten für die NFIU in Polen, Lettland und Estland, drei in Litauen.

Eine reale Schnellsteinsatzfähigkeit war 2015 nicht leistbar – schon wegen mangelnder Transportkapazitäten, nationaler Vorschriften für Schwertransporte etc. 2016 beschloss dann der NATOGipfel in Warschau die rotierende Stationierung von vier multinationalen Bataillonen mit je bis zu 1000 Soldaten in Estland, Lettland, Litauen

und Polen. Deutschland hat die Führung des NATO Bataillons in Litauen. Ergänzend vereinbarten die USA mit Polen eine Militärpräsenz in Osteuropa im Rahmen der „European Reassurance Initiative“ mit der Stationierung einer alle neun Monate rotierenden Brigade in Polen. Logistikzentren im Westen sollen die materielle Voraussetzung für eine schnelle Verfügbarkeit der Verstärkungsverbände gewährleisten.

Gegen diese militärpolitischen Entscheidungen wird immer wieder eingewandt, solches „Säbelrasseln und Kriegsgeheul“ (F.W. Steinmeier) missachte provokant russische Sicherheitsbedenken, wie das bereits mit der NATO Erweiterung geschehen sei. Dieses Argument vermag nicht zu überzeugen, denn es hat mit der wirklichen Sicherheitslage in Osteuropa wenig zu tun. Während die kleinen Streitkräfte der baltischen Staaten über eine Handvoll von Kampfpanzern aus den 50er Jahren und kein einziges Kampfflugzeug verfügen (die 300köpfige lettische Luftwaffe hat vier Rettungshubschrauber), ist 26 km jenseits der lettischen Ostgrenze im russischen Ostrow die 15. Heeresfliegerbrigade mit modernsten Hubschraubern stationiert. Das Gebiet um Kaliningrad, die russische Enklave südwestlich der baltischen Staaten, gilt als die am stärksten militarisierte Region Europas, die allerdings als solche aus russischer Sicht auch besonderer Verteidigungsanstrengungen bedarf. Angekündigt wurde inzwischen die zusätzliche Stationierung von S400 Boden-Luft-Raketen zur Abwehr von Kampfflugzeugen, Marschflugkörpern in allen Flughöhen und Kurz- und Mittelstreckenraketen sowie von nuklearfähigen Iskander Kurzstreckenraketen, von denen nicht bekannt ist, ob sie wieder abgezogen oder auf Dauer bleiben sollen. 2014/15 fanden in Russland zwölf militärische Großübungen statt mit 38.000 bis 95.000 Soldaten, über Distanzen von 5.000 und mehr km, jedes Mal mit nuklearen Planungen und nicht angekündigt („snap exercises“). Seit 2015 begann die Verlegung von drei russischen Divisionen in die Nähe der Grenze zur Ukraine, die 2018/2019 abgeschlossen sein soll, etwa zeitgleich mit Abschluss der NATO Maßnahmen. 2017 fand die Großübung „Sapad“ (Westen) statt, an der weißrussische und russische Verbände beteiligt waren. An ihr nahmen offiziell 12.500 Mann teil. Damit bewegte sie sich knapp unterhalb der Obergrenze, jenseits derer OSZE Beobachter zugelassen werden müssten. Manöver mit dieser Bezeichnung wurden bereits zu Sowjetzeiten durchgeführt, gehören also im Prinzip zur Routine. Geplant wurde stets für den Fall einer militärischen Konfrontation mit der NATO und oft mit Polen als Kriegsschauplatz. Das dürfte durch das schon zu Sowjetzeiten geltende Prinzip der Vorwärtsverteidigung zu erklären sein, und in der Tat betont die russische Armeeführung nachdrücklich den rein defensiven Charakter der Übungen und versichert, es würden keine russischen Truppen dauerhaft in Weißrussland bleiben. Trotzdem wirken sie

aber auf Polens Regierung und Bevölkerung beunruhigend. Hinzu kommt bei Sapad 2017 ein weiterer wichtiger Punkt: Gleichzeitig finden auf russischem Gebiet drei Luftlandemanöver als Teil eines fingierten Angriffs statt, die ebenfalls als „Sapad“ bezeichnet werden und an denen etwa 24 000 Mann beteiligt waren. Begleitend liefen von der Ostsee bis zum Schwarzen Meer kleinere Übungen mit in der Summe etwa 100 000 bis 120 000 Teilnehmern ab, deren Zusammenhang jedoch nicht klar ersichtlich ist. All das mag durch Befürchtungen und Misstrauen auf russischer Seite motiviert sein, doch es schürt die gleichen Gefühle auf Seiten der Anrainerstaaten und der NATO. Das bedeutet: Nicht die militärische Sicherheitslage, sondern die sicherheitspolitische Atmosphäre bereitet am meisten Sorge, weil sie die Gefahr von Missverständnissen und Fehldeutungen erhöht.

Anders ausgedrückt: Für sich genommen müssen solche militärischen Übungen noch keinen Anlass zu größerer Besorgnis Anlass geben. Auch auf Seiten der NATO finden ständig Manöver statt, 2014 insgesamt 162, 2015 mit 270 deutlich mehr. Nicht selten wird dabei ein militärischer Konflikt mit Russland simuliert, für russische Militärs und Sicherheitspolitiker immer wieder Grund für warnende Kommentare. Im vorliegenden Fall lösen die russischen Aktionen aus zwei Gründen auf NATO-Seite erhöhte Beunruhigung aus: Zum einen stand ein kurzfristig anberaumtes russisches Manöver an der Grenze zur Ukraine in direktem Zusammenhang mit dem Beginn verdeckter Operationen in der Ostukraine. Zum anderen besteht ein beträchtliches Ungleichgewicht bei der jeweiligen Übungstätigkeit, bei Übungen mit mehr als 1500 Soldaten im Zeitraum von 2015 bis 2017 ein Verhältnis von 3 zu 1, bei Übungen mit mehr als 10 000 Soldaten ein Verhältnis 2 zu 1, bei Übungen mit 1500 bis 5000 Soldaten ein Verhältnis von 4 zu 1. Die Kampfbereitschaft der russischen Armee ist daher als deutlich stärker einzuschätzen als die der NATO. Einen tatsächlichen russischen Angriff auf einen der osteuropäischen Staaten abzuwehren, wäre die NATO vermutlich nicht im Stande.

Dieser Vergleich darf nicht einfach auf die Kräfteverhältnisse zwischen der NATO insgesamt und Russland übertragen werden, denn in dieser Hinsicht ist die NATO in nahezu allen Belangen überlegen. Dieser Rückstand macht die militärischen Modernisierungsanstrengungen auf russischer Seite nachvollziehbar. Doch es geht im vorliegenden Zusammenhang nicht um militärische Fähigkeiten im Allgemeinen, sondern um diejenigen, die in einer osteuropäischen Krisensituation verfügbar sind. In Bezug darauf sind die Besorgnisse der osteuropäischen NATO-Mitgliedsstaaten zweifellos berechtigter als die russischen Sicherheitsbedenken, ausgenommen hinsichtlich der Lage der von NATO-Staaten umringten Exklave Kaliningrad. Dort schaffen

die wechselseitigen militärischen Maßnahmen eine Unsicherheit, die nur durch beiderseitige Vertrauensbildung, nicht militärisch behoben werden kann.

In dieser Hinsicht wäre es gut, wenn Russland neben seinen eigenen auch die Sicherheitsbedürfnisse seiner Nachbarn berücksichtigen würde. Das gilt umso mehr, wenn man deren historische Erfahrung berücksichtigt, angesichts der nationalsozialistischen Aggression schon einmal im Stich gelassen und von der Roten Armee nicht nur befreit, sondern zugleich der Sowjetherrschaft unterworfen worden zu sein, die ja heute auch in Russland kritisch betrachtet wird. Das anzuerkennen, fällt im heutigen Russland schwer, das zwar den Sowjetstaat kritisch sieht, aber stolz ist auf die Leistungen und Opfer der Roten Armee im „Großen Vaterländischen Krieg“. In Polen zum Beispiel werden diese nicht geleugnet, doch vergisst man dort weder die erzwungene Aufteilung des Landes zwischen dem Dritten Reich und der Sowjetunion, noch den von russischer Seite verübten und jahrzehntelang geleugneten Massenmord von Katyn oder die Tatsache, dass die vorrückende Rote Armee von jenseits der Weichsel tatenlos zusah, wie die deutsche Wehrmacht und SSVerbände Warschau dem Erdboden gleich machten. Diese und andere Erinnerungen fügen sich nicht bruchlos in eine gemeinsame große Erzählung ein, wie sie in Russland tradiert wird, und sie finden in ihr auch keinerlei Widerhall. Solche Wahrnehmungsdiskrepanzen und der Mangel an ausreichenden Bündniskapazitäten verstärken in Osteuropa das Verlangen nach Sicherheit und haben dem Thema der Kriegsverhütung durch effektive Verteidigungsfähigkeit, das seit den 90er Jahren an Aktualität verloren hatte, neue Dringlichkeit verliehen. Die NATO kann und darf diese Realität nicht ignorieren. Denn ein Verteidigungsbündnis, das dieser Aufgabe vermeintlich oder wirklich nicht gerecht wird, verliert seine Legitimität in den Augen derer, die ein Schutzbedürfnis haben. Dass nationalistische Kräfte in den baltischen Staaten und Polen Sicherheitsängste und gelegentlich hysterische Tendenzen schüren, indem sie Feindbilder pflegen und die russische Bedrohung überdramatisieren, nimmt der allgemeinen Skepsis gegenüber der Glaubwürdigkeit westlicher Beistandsversprechen nicht ihr Recht. Wird sie nicht überzeugend widerlegt, sind die Konsequenzen absehbar: Die baltischen Staaten würden gegenüber ihren Bevölkerungen in Bedrängnis und dadurch in die Versuchung geraten, ihre Sicherheitspolitik zu nationalisieren und noch weiter aufzurüsten, als sie es ohnehin seit 2014 schon tun. Schon jetzt haben in Osteuropa Milizen und paramilitärische Gruppen erheblichen Zulauf. Allein in Estland umfasst der so genannte Verteidigungsbund („Kaitseliit“) inzwischen circa 26 000 Mitglieder (Stand 2016). Es handelt sich dabei um eine traditionsreiche Organisation, die 1992 offiziell in die ethnische Landesverteidigung eingefügt und deren Aufgaben und Struktur 1999 gesetzlich geregelt wurde. Sie untersteht als von Militär und Polizei un-

abhängiger, in 15 Bataillone gegliederter Verband direkt dem Verteidigungsministerium.

Ein Vertrauensverlust in Bezug auf das System kollektiver Verteidigung würde außerdem wahrscheinlich auf das Bündnis selbst zurückwirken und auch in den übrigen NATOStaaten die von Nationalpopulisten und ihren mächtigen Verbündeten in Washington und Moskau geschürten Fliehkräfte massiv befeuern. Ein Verzicht darauf, mit Rücksicht auf die bestehenden militärischen Ungleichgewichte in Osteuropa in Form von Rückversicherungsmaßnahmen zu reagieren, wäre also friedenspolitisch nicht förderlich, sondern schädlich. Ihnen kommt in erster Linie symbolische bzw. politische Bedeutung zu, indem sie den Willen zum Ausdruck bringen, eine weitere Aktion nach dem Vorbild und Muster der KrimAnnexion nicht mehr hinzunehmen. Noch sind die Bevölkerungen in Polen, Litauen, Estland und Lettland mehrheitlich davon überzeugt, ohne die NATO seien diese Länder nicht gefeit davor, in der einen oder anderen Form das Schicksal Georgiens oder der Ukraine zu teilen. Niemand kann daran interessiert sein, Zweifel an der Richtigkeit dieser Überzeugung zu säen. Das sollten auch die russische Regierung und Bevölkerung verstehen können. Für beide Seiten gilt: Drohgebärden beruhigen vor allem die eigene Angst, steigern aber die der Gegenseite. Das ist ihr Sinn. Es kommt aber darauf an, beiderseits Ängste durch gegenseitiges Vertrauen zu überwinden.

### **III. Dimensionen des Konflikts**

#### **Die ordnungspolitische Dimension des Konflikts**

Ein wesentlicher Aspekt des Russland-Ukraine-Konflikts besteht darin, dass die Deutungen des Konflikts bei den Konfliktparteien stark voneinander abweichen, teilweise gegensätzlich ausfallen. Das manifestiert sich nicht zuletzt in dem fortwährenden Austausch von Vorwürfen und Gegenvorwürfen, der zumal nach militärischen Zwischenfällen rituelle Formen angenommen hat. Nicht von ungefähr wurde die internationale Lage seither häufig als Zweiter Kalter Krieg bezeichnet. Dieser Vergleich hinkt jedoch, denn das heutige Russland unterscheidet sich, wie bereits angedeutet, in mehrfacher Hinsicht von der Sowjetunion. Es handelt auf einer anderen ideologischen und kulturellen Grundlage, die auch eine andere Beziehung zur Religion mit sich bringt. Es wäre aber falsch, den Konflikt als einen rein in-neroeuropäischen zu deuten. Er hatte von Anfang an auch den Charakter einer glob-

alen Kollision unterschiedlicher – ja gegensätzlicher – Ordnungsvorstellungen der beteiligten Großmächte, die das Verständnis des Staates und der politischen Herrschaft sowie ihrer Beziehungen zu den übrigen Bereichen der Gesellschaft wie Wirtschaft, Recht und zivile Institutionen betreffen. Insofern gleicht er dem früheren Ost/WestKonflikt als einem Systemgegensatz, wobei sich diese Auseinandersetzung auch in zahlreichen Nationalstaaten widerspiegelt.

Im politischen Kurzzeitgedächtnis der Mediengesellschaft droht bereits in Vergessenheit zu geraten, wie der Russland-Ukraine-Konflikt begann, nämlich als ein innenpolitischer Konflikt in der Ukraine. Im Vordergrund standen dabei weder deren künftige NATOZugehörigkeit, die seit 2014 auf Eis lag, noch wirtschaftliche Interessen. Zunächst wurde gegen den Beschluss der ukrainischen Regierung protestiert, das Assoziierungsabkommen mit der EU auszusetzen. Dann richtete sich der Protest sehr schnell gegen den Präsidenten und das Regime. Den Ausschlag gab dabei jetzt das Streben nach Autonomie und politische Selbstbestimmung eines Teils der ukrainischen Bevölkerung, der durch dauerhaft zehntausende Demonstranten auf dem Maidan repräsentiert wurde. Allerdings blieben vergleichbare Aktionen auf die Städte der Westukraine beschränkt, während es in der Ost und Südukraine zu Gegendemonstrationen kam. Die „Revolution der Würde“ richtete sich gegen die Regierung und die sie tragende Oligarchie, zum Teil wegen der herrschenden Korruption und Selbstbereicherung, vor allem aber, weil die politischen Eliten das Volk häufig nur als Masse von fügsamen Untertanen ohne eigenen politischen Willen behandelten. Abgelehnt wurde also ein System, das dem Russlands glich, nicht russische Mitbürger, wie von der russischen Regierung behauptet. Die Demonstrationen von 2013/2014 bekundeten insofern öffentlich den Willen eines Teils der Bevölkerung, sich von Untertanen in Bürger zu verwandeln und als politische Subjekte eine Zivilgesellschaft zu formen, die einen Staat fordert, dessen Staatsvolk aus einer Gemeinschaft freier Bürger besteht. Dieser Vorgang rückte die Ukraine ganz von selbst in die Nähe Europas und barg ein ordnungspolitisches Konfliktpotential in sich, das schon seit der orangenen Revolution von 2004 verstärkt auch die Aufmerksamkeit Russlands auf sich gezogen hatte. Der russische Vorwurf, in der Ukraine hätten nationalistische und faschistische, von westlicher und besonders amerikanischer Seite geförderte Kräfte einen Putsch oder gar einen Genozid geplant, entbehrt in Anbetracht der tatsächlichen Machtverteilung und des Ablaufs der Ereignisse innerhalb der Protestbewegung jeder Grundlage. Vor allem wird er durch das Ergebnis der Wahlen eindrucksvoll widerlegt, durch das die extremnationalistische Rechte völlig marginalisiert wurde. Verschwiegen wird von der russischen Propaganda auch die Tatsache, dass große Teile der russischstämmigen Bevölkerung die MaidanBewegung mitgetragen haben

und die Annexion der Krim sowie die Politik der Separatisten ablehnen. Das gilt auch für den Episkopat der russischorthodoxen Kirche (vgl. unten)

Bei dem Bild eines faschistischen Putsches handelt es sich um eine für den Propagandakrieg typische Konstruktion, die sich auf einige unbestreitbare Sachverhalte – hier vor allem das gewalttätige Verhalten von Gruppen innerhalb des „Rechten Sektors“ – stützt und sie verknüpft mit historisch und emotional aufgeladen Reizworten („Faschismus“) um eine nahezu reflexartige Zustimmung der russischen Bevölkerung zu den Maßnahmen ihrer Regierung zu erzeugen. Es ist auch nicht auszuschließen, dass bei den turbulenten Ereignissen auch Provokateure am Werk waren. Schon in den Tagen der Orangen Revolution trat neben überzeugten Extremisten des Rechten Sektors eine Reihe von „Parteiattrappen“ (A. Shekhovtsov) auf, die durch lautstarke Selbstinszenierung den Eindruck erheblicher Stärke hervorriefen und gezielt durch scheinbare Solidarität die Demokratiebewegung zu diskreditieren beabsichtigten.

Der bloß instrumentelle und manipulatorische Charakter der russischen Argumentation wird auch dadurch deutlich, dass dieselbe russische Regierung vergleichbare Gruppen, wie etwa den Motorradclub des nationalistischen „Patrioten“ Alexander Soldastanow, in Russland selbst und ihren Einsatz auf der Krim und in der Ostukraine duldet oder unterstützt. Das geschieht auch in manchen westeuropäischen Staaten politisch und mit Geld. Die Regierung Putins bekämpft folglich nicht den Aufstieg und politischen Erfolg nationalistischer und faschistischer Bestrebungen, sondern das Aufbegehren einer Demokratisierungsbewegung im Zeichen individueller und politischer Freiheit, die zum Vorbild für das russische Volk werden könnte. Nicht zufällig verhärtete sich der russische Regierungskurs nach den massiven Protesten in Russland im Zeitraum 2011/2012, die wegen Wahlbetrugs entstanden waren. Damals sank auch die Zustimmung für Präsident Putin drastisch, die nach dem zweiten Krieg in Tschetschenien und dann im Gefolge der KrimAktion und des UkraineKonflikts geradezu astronomische Höhen erreichte. Letzten Endes dreht es sich also nicht um die Ukraine, sondern um Russland selbst. Was als innenpolitischer Konflikt in der Ukraine begann, entpuppt sich allmählich als ordnungspolitischer Konflikt zwischen der Ukraine und den westlichen Staaten auf der einen Seite und Russland auf der anderen. Er weist zwar einen anderen Zuschnitt auf als im Kalten Krieg, aber er reicht trotzdem sehr tief. Eine Reihe von maßgeblichen Äußerungen aus Moskau lässt keinen Zweifel daran, dass die russische Führung den Russland-Ukraine-Konflikt in eine Reihe stellt mit den Umstürzen im Gefolge der Arabellionen und den farbigen Revolutionen, die samt und sonders der USPolitik und der CIA zugeschrieben werden

und darauf abzielen, die weltweite Dominanz abzusichern. Interne Ursachen werden dabei weitgehend ausgeblendet, vor allem die autokratischen oder sogar diktatorischen Herrschaftsverhältnisse, die an Russland selbst erinnern könnten.

Im Westen wurde kaum registriert, wie entschlossen sich die christlichen Kirchen von Anfang an auf die Seite des EuroMaidan gestellt haben. Im Unterschied zu Russland, in dem die russische orthodoxe Kirche absolut dominant ist, sind die Ukrainer zwar mehrheitlich ebenfalls orthodox, gehören aber meist entweder zum Moskauer oder zum Kiewer Patriarchat, das 1992 gegründet wurde, aber von der übrigen Orthodoxie nicht anerkannt wird. Daneben existieren die mit Rom unierte Griechischkatholische Kirche der Ukraine und die römischkatholische Kirche sowie eine wachsende Zahl evangelischer Denominationen. Ein römischkatholischer Bischof erklärte es zur Pflicht jedes Christen, sich der Bewegung anzuschließen. Dabei riefen alle religiösen Gemeinschaften einmütig dazu auf, die Proteste gewaltfrei durchzuführen. Sie leisteten humanitären und geistlichen Beistand und versuchten, die Konfliktparteien auf Straßen und Plätzen auseinander zu halten. Schließlich veranstalteten sie Runde Tische, um die Reaktionen auf die Maßnahmen der Regierung zu beraten und miteinander abzustimmen. Im Kontrast zu dieser aktiven Solidarität hielt sich die Orthodoxe Kirche des Moskauer Patriarchats mit Stellungnahmen und Aktionen weitgehend zurück. Die Bischöfe sprachen sich jedoch unmissverständlich für die territoriale Integrität der Ukraine aus, einzelne sympathisierten mit Russland, andere mit den Anliegen der Maidanbewegung.

Für die westliche Politik bedeutet diese Sachlage das Erfordernis, die ursprüngliche Tendenz der demokratischen Reformbewegung zu stützen und zu stärken, und nicht einfach die jeweilige Regierung und die jetzigen politischen Eliten der Ukraine, unabhängig davon, was sie sagen und vor allem tun. Ein bloßer Austausch von Führungsschichten hilft auf Dauer niemandem, am wenigsten der Bevölkerung der Ukraine. Dieses Land braucht am dringendsten eine neue Politik, die auch der Versuchung widersteht, die russische Aggression zu missbrauchen, um zwingend nötige Reformen aufzuschieben oder ganz zu vermeiden. Einen wichtigen Hebel bildet der entschlossene Kampf gegen die Korruption in Wirtschaft, Politik und nicht zuletzt in der Justiz. Die Regierung darf auch nicht vergessen, dass Teile der ukrainischen Bevölkerung den vollzogenen Wandel in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft abgelehnt haben, wenn sie ihrem Anspruch gerecht werden will, unverändert die Regierung der gesamten Ukraine zu sein. Umfragen auf der Krim haben nachgewiesen, dass die Bevölkerung dort bereits vor der Annexion wegen der andauernden Vernachlässigung durch die ukrainische Regierung höchst unzufrieden war, während das Zutrauen zu den

russischen Behörden nach der Annexion gestiegen ist. Es wird daher der Regierung in Kiew nicht gelingen, den Einfluss Russlands in der Ostukraine zurückzudrängen, wenn sie es versäumt, den Befürchtungen, berechtigten Ansprüchen und Interessen und auch den Leiden der dort lebenden Menschen Rechnung zu tragen.

Ein erster wichtiger Schritt wäre eine allseits befriedigende Lösung der Sprachenfrage, die immer noch aussteht. Mit Unterstützung des Westens sollte die Regierung den Einflüsterungen radikalerer Kräfte widerstehen, die sich mit den beiden `Republiken´ abfinden und sie in jeder Hinsicht ein und abkapseln wollen. Die ukrainische Regierung hat es allerdings nicht geschafft, die Blockade der Verkehrswege in die Ostukraine zu verhindern. Trotzdem sollten, soweit es in der Macht der Regierung steht, alle Türen offen bleiben und der Verbleib in der Ukraine eine attraktive Alternative für die Bewohner der Separatistengebiete eröffnen. Autonomieregelungen, Versöhnungsbereitschaft und ein Stück politischer Pragmatismus bilden unverzichtbare Elemente im Ringen um eine neue Ordnung und neue Identität der Ukraine. Als paradoxes Ergebnis dieses Konflikts, in dessen Verlauf immer wieder (z.B. von Altkanzler Schmidt) behauptet wurde, es habe in der Ukraine nie ein gemeinsames Nationalbewusstsein gegeben, hat genau dieses einen erheblichen Entwicklungsschub erhalten. Die Herausbildung einer ukrainischen politischen Identität, die nicht mehr in erster Linie durch die positive oder negative Haltung gegenüber Russland oder dem Westen bestimmt wird und die die verschiedenen kulturellen Stränge der ukrainischen Gesellschaft integriert, ist deutlich zu beobachten. Es hängt viel davon ab, ob und inwieweit es gelingt, den Prozess der Verfeindung zwischen der Ukraine und Russland aufzuhalten. Den Dreh und Angelpunkt bildet dabei das Verhältnis zu den in der Ukraine lebenden ethnischen Russen.

Die Entstehung des ukrainischen Staates nach der Auflösung der Sowjetunion wurde in Russland von vielen wie der Schock einer Amputation empfunden. Noch Ministerpräsident Gorbatschow rechnete fest mit der Mitgliedschaft der Ukraine in einer multinationalen Union, weil er sich ihre unabhängige Existenz kaum vorstellen konnte. Bereits unter Jelzin wurden unverhohlene Drohungen russischer Politiker gegen die unabhängige Ukraine und zu Gunsten der russischstämmigen Ukrainer laut, bis hin zur Warnung vor einem nuklearen Konflikt. Mit dieser Tradition einer engen Beziehung, die für die eine Seite als Fessel wirkt, muss Russland brechen, um eine Beziehung gleichberechtigter Partner aufbauen zu können, die ebenso eng sein kann wie früher. Die Ukraine muss ihrerseits versuchen, den Willen zur Eigenständigkeit nicht durch den Wunsch nach Rache zu vergiften. Dabei kann die Erinnerung daran helfen, dass es trotz allem starke Verbindungen zwischen den beiden Ländern und Völkern

gab und noch gibt, nicht zuletzt dank verwandtschaftlicher Beziehungen. Versöhnung ist vielleicht ein zu großes Wort für einen Neuanfang, aber es zeigt die Richtung an, in die jetzt schon gedacht und gearbeitet werden muss, damit die Ukraine eines Tages gemäß einer älteren Idee zu einem Bindeglied zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Russland werden kann.

Die kulturelle und religiöse Dimension des Konflikts oder die „Große Erzählung“

In Deutschland hatte im Jahr 2000 Präsident Putins in deutscher Sprache im Deutschen Bundestag gehaltene Rede großen Eindruck gemacht und die Hoffnung auf eine weitere Annäherung seines Landes an den Westen gestärkt. Er sprach seinerzeit vom Beitrag Russlands zum Fall der Berliner Mauer im Sinne eines erweiterten „europäischen Humanismus“, der beweise, niemand könne es jemals wieder in die Vergangenheit zurückführen. Manche Beobachter meinen deshalb, die Provokation des Westens durch die Annexion der Krim erkläre sich aus seiner Enttäuschung, mit seinen Ideen und Initiativen keinen Anklang gefunden zu haben, ja bewusst misachtet worden zu sein. Eine unvoreingenommene Analyse der Entwicklung wird in der Tat sorgsam auf Versäumnisse der westlichen Politik zu achten haben. Sie hat offenkundig dramatisch unterschätzt, wie sich die Auflösung der Sowjetunion und die Erfahrungen der turbulenten Jahre vor dem Beginn der Präsidentschaft Putins in Russland ausgewirkt hatten. Ähnlichkeiten mit den innerdeutschen Erfahrungen nach der Vereinigung sind unverkennbar. Schon Putins Rede während der Münchener Sicherheitskonferenz im Jahr 2007 zeigte eine veränderte Weltwahrnehmung an, die zwar die westlichen Teilnehmer aufschreckte, aber kaum als Anstoß für einen ernsthaften Dialog wirkte.

Inzwischen ist ein solcher Dialog sehr viel schwieriger geworden, ja er scheint fast unmöglich. Die westliche und die russische Sicht des UkraineKonflikts unterscheiden sich nicht nur in dem einen oder anderen Punkt, sie könnten gegensätzlicher kaum sein. Während etwa der Westen Russlands Eingliederung der Krim als völkerrechtswidrige Annexion verurteilt, hält Russland sie auf Grund des durchgeführten Referendums für völlig völkerrechtskonform, dessen Rechtmäßigkeit der Westen wiederum bestreitet. Was im Westen als basisdemokratische Bewegung begrüßt wird, nennt Russland eine „braune Revolution“ mit der Absicht, den russischen Bevölkerungsteil zu vernichten. Das berechtigte Streben Russlands nach Weltgeltung als Friedensmacht wird dem Neoimperialismus der USA und der EU entgegengesetzt, der schwächere Staaten und Völker erpresst und unterjocht und seine unausgesetzte Kriegstreiberei als humanitäre Interventionen beschönigt. Linke wie rechte Gruppen und Personen in Deutschland und Europa teilen häufig diese Einschätzung. In

Russland selbst stützt sie sich allerdings nicht nur auf historische und rechtliche Argumente oder nationalistische Vorstellungen, sie wird vielmehr eingebettet in ein geschichtliches Narrativ, das weit hinter die Ereignisse vor und nach dem Fall der Berliner Mauer zurück reicht. Diese „Große Erzählung“ (F. Lyotard) handelt nur zum geringeren Teil von sicherheitspolitischen Risiken und Einkreisungsängsten, in ihrem Zentrum steht vor allem Russlands einzigartige Stellung in der Staatenwelt und seine zivilisatorische Rolle im Kontrast zum Westen. Auch sie beschreibt nicht nur Unterschiede, sondern einen tiefen und letzten Endes unüberbrückbaren Gegensatz kultureller und religiöser Natur. Gerade die vom Westen ständig beschworenen Werte und universellen Menschenrechte sind, wie es der Filmemacher A. Kotschalowski jüngst ausgedrückt hat, „eine Illusion, eine bolschewistische“. Ihre „Verabsolutierung“ sei im Westen zu einer selbstzerstörerischen „Obsession“ geworden. Ablesbar ist, aus dieser Perspektive betrachtet, der Grad der Verirrung an einem ganzen Bündel von Problemen, die auf den westlichen Gesellschaften lasten: Konsumismus und Hedonismus, Verfall von Moral und Sitten, Niedergang der Familie und Aufwertung `unnatürlicher´ Lebensformen, Pornographisierung von Kunst und Lebenswelt, Missachtung kirchlicher und staatlicher Autorität sowie gleichsam als Summe all dessen eine Zunahme der Gewalt in sämtlichen Lebensbereichen. Paradigmatisch für den Irrweg des Westens steht „Gayropa“, einer der Kampfbegriffe der rechten antiwestlichen Hetze, deren Stichworte im kirchlichen Raum lauten: Liberalismus, Individualismus, Säkularismus. In diesem düsteren, apokalyptischen Szenario wirkt eine Annäherung an den Westen und eine Übernahme westlicher Werte wie ein schleichendes Gift, das die „wahren Werte“ der russischen Kultur zerstört, die im russischorthodoxen Glauben und der kulturellen Tradition Russlands wurzeln. Sie käme schlicht einem kulturellen, religiösen und schlussendlich auch politischen Selbstmord gleich.

Vor diesem Hintergrund kommt der russischorthodoxen Kirche eine im wahrsten Sinne des Wortes staatstragende Rolle zu, die ihr nach dem Zusammenbruch des Kommunismus von Seiten des Staates erneut angedient wurde. Sie erlebt eine Art Konstantinischer Wende, kehrt aber anders als das historische Original zugleich in gewisser Weise zu den vorkommunistischen Verhältnissen zurück. Der Staat gewährt ihr große Freiheiten und auch Privilegien, ihr fließen in beträchtlichem Umfang finanzielle Zuwendungen von staatlicher wie privater Seite zu, eine rasch wachsende Zahl von Klöstern erfreut sich erstaunlicher Eintrittszahlen; schulischer Religionsunterricht ist wieder erlaubt, desgleichen die Tätigkeit kirchlicher Verlage usw. Es ist nicht mehr anrühlich oder gar gefährlich, sich öffentlich zur Kirche zu bekennen, eher gehört es wieder zum guten Ton und fördert das Ansehen. All das ist im Prinzip weder falsch noch verdächtig und auch hierzulande üblich. Ob darin ein lebendiger und aktiver

Glaube zum Ausdruck kommt, ist in beiden Fällen nicht sicher. In Anbetracht der allgemein hohen Zustimmungsrates zu Putins Politik wird man annehmen dürfen, dass das Kirchenvolk ganz überwiegend den staatsfreundlichen Kurs der Kirchenleitung mitträgt. Dies und nur dies ist zunächst für den Westen von Bedeutung.

Bei ihrer Abkehr vom Westen sucht die Führung der russischen Orthodoxie den Schulterschluss mit dem orthodoxen Islam und evangelischen Fundamentalisten, die gleichfalls die Ideen des Liberalismus ablehnen. Dagegen haben sich die ökumenischen Beziehungen zum Weltrat der Kirchen in Genf und zur römisch-katholischen Kirche in den Jahren 2002 und 2005 erheblich abgekühlt, mit der römischen Kirche aber mittlerweile wieder gebessert. Es ist bezeichnend, mit welcher Hartnäckigkeit sich das Moskauer Patriarchat dem Ansinnen von Johannes Paul II. verweigerte, Russland zu besuchen, und folgerichtig als Ort des Treffens von Patriarch Kyrill und Papst Franziskus im Jahr 2014 das weit entfernte Kuba gewählt hat. Der ökumenische Raum wird nicht selten als Forum genutzt, um westliche Kirchen oder christliche Bewegungen wegen der Verletzung des „kanonischen Territoriums“ Russlands, und der Proselytenmacherei anzuklagen („kanonisches Territorium“ bedeutet ein Gebiet, für das eine Kirche die jurisdiktionelle Oberhoheit beansprucht). Diese Vorwürfe sind in manchen Fällen durchaus verständlich oder sogar berechtigt, als prinzipielle Kritik allerdings nur denkbar, weil das russisch-orthodoxe Verständnis der Beziehung zwischen Kirche und Staat (als ein Verhältnis harmonischen Einklangs bzw. der „Symphonia“) weder die Neutralität des Staates gegenüber den Religionen noch uneingeschränkte Religionsfreiheit zulässt. Das jüngste Verbot der Zeugen Jehovas illustriert das am konkreten Fall. Dem „heiligen Russland“ fällt unter der gegebenen Bedingung einer „gottlosen“ westlichen Welt eine religiöskulturelle Mission zu. Sie besteht darin, als Heimat des einzig wahren christlichen Glaubens und befähigt durch die übergroßen Leiden des russischen Volkes in der Geschichte diese dem Untergang geweihte Welt zu retten.

Die Haltung ausgesprochener Feindseligkeit gegenüber dem Westen ist in Russland keineswegs neu, sie bildet seit der Blütezeit der „Slavophilen“ im 19. Jahrhundert ein ständig wiederkehrendes Element im intellektuellen und literarischen Diskurs über die Identität Russlands, der stets zwischen den Polen kultureller und politischer Westorientierung und ihrem Gegenteil schwankte. Die Namen Dostojewski und Solschenizyn stehen stellvertretend für die kritischablehnende Position gegenüber dem Westen, die zu einem integralen Bestandteil der Staatsphilosophie des heutigen Russland geworden ist. Die positive Seite tritt in verschiedenen Varianten auf, die an die Mehrdeutigkeit des Ausdrucks „Russkij Mir“, der hier stets mit „Russische Welt“ –

nicht „Russischer Friede“ zu übersetzen ist. Er stammt von einem ukrainischen Autor des 19. Jahrhunderts und wurde in neuerer Zeit erstmals von dem früheren NATO-Botschafter Dmitrij Rogosin aufgegriffen und dann von Putin 2007 als Name einer kulturellen Stiftung verwendet. Er hängt mit dem Begriff „Novorossija“ zusammen, den bereits A. Scholzenyzin verwendet hat, um die Krim und den Donbass zu bezeichnen. Eigentlich viel älter meint er ursprünglich die im 18. Jahrhundert von den Osmanen eroberten Gebiete im Raum der heutigen Ukraine. Die politische bzw. geopolitische Pointe von „Russkij Mir“ besteht (schon im 19. Jahrhundert) darin, eine untrennbare Einheit der Völker Russlands, Weißrusslands und der Ukraine (im „dreieinen russischen Volk“) zu postulieren, deren Bewohner im offiziellen Sprachgebrauch russischer Behörden bis heute als „Landsleute“ bezeichnet werden. Bei Putin ist der Begriff noch weiter gefasst, da „Russkij Mir“ laut einer Äußerung des Präsidenten von 2006 alle vereint, „denen das russische Wort und die russische Kultur teuer sind, wo immer sie auch wohnen, in Russland oder außerhalb“. In der Präambel des Verfassungsentwurfs für die `Republik Donezk´ kommt er mehrfach vor. Diesen verschiedenen Versionen gemeinsam ist zweierlei: Zum einen schränken sie alle in gewisser Weise das Recht auf staatliche Unabhängigkeit der betreffenden Völker ein, zum anderen verleihen sie der territorialen Dimension der „russischen Welt“ eine sakrale Weihe. Zwei Tage nach dem Referendum verkündete Präsident Putin im Kreml die Zugehörigkeit der Krim und Sewastopol zur Russischen Föderation und berief sich dabei auf die Taufe des Fürsten Wladimir in Kiew, die für gewöhnlich als der Gründungsakt der Kiewer Rus gilt. Er hatte dieses Motiv bereits 2013 bei den Jubiläumsfeierlichkeiten zu diesem Datum vorgetragen. Bei einem Besuch auf der Krim selbst schrieb der Präsident ihr die gleiche Bedeutung für die russische Welt zu, wie sie der Tempelberg in Jerusalem für das Judentum besitzt. Und er variierte das Motiv der umfassenden Bedeutung der Kiewer Rus durch das Bild vom „gemeinsamen Taufbecken“ jener Stämme, die im 10. Jahrhundert christianisiert wurden und sich zu den Russen, Weißrussen und Ukrainern entwickelten.

Die außenpolitische Brisanz dieser Vorstellungswelt tritt sehr klar in Putins KremlRede nach der Eingliederung der Krim zu Tage. Dort nämlich bekräftigt er mit Nachdruck, Russland fühle sich verpflichtet und berechtigt, überall einzugreifen, wo „Russen und russischsprachige Menschen“ leben, eine Sichtweise, die unverkennbar an die großserbischen Ansprüche des früheren serbischen Präsidenten Milosevic erinnert. Es wird auch behauptet, Russland müsse sich als Schutzmacht der verfolgten Christen begreifen, angeblich ein Grund für das Eingreifen Russlands in Syrien. Die Vorsitzende des Föderationsrates, Walentina Matwijenko, bezifferte die Zahl dieser Menschen auf Dutzende Millionen in über 100 Ländern und postulierte konsequent

eine globale Rolle der „russischen Welt“. Nimmt man die in den nichtrussischen ehemaligen sowjetischen Volksrepubliken lebenden Russen zusammen, ergibt das eine Zahl von 25 Millionen Menschen. Es handelt sich bei alledem mitnichten um folgenlose politische Rhetorik: Bereits 2009 hat das russische Parlament durch eine Gesetzesänderung den Weg für einen Einsatz des russischen Militärs im Ausland geebnet, falls er zum Schutz russischer Bürger vor bewaffneten Angriffen erforderlich sei.

Dieser Ausweitung des Projektionsraumes russischer Macht korrespondiert eine kirchliche Institution, die im Westen nahezu unbekannt ist: das „Weltkonzil des russischen Volkes“ unter der Leitung des (jeweiligen) Moskauer Patriarchen, das im November 2014 zum achtzehnten Male tagte. Der Name dieser Einrichtung, die auch Regierungsvertreter umfasst, signalisiert, dass sie für die weltweite russische Diaspora ebenso zu sprechen beansprucht wie für die Gläubigen in der Russischen Föderation. Er beinhaltet zugleich eine religiöspolitische Doppeldeutigkeit, indem er eben nicht auf alle orthodoxen Gläubigen in der Welt verweist, sondern auf das russische Volk. Aus amerikanischer oder französischer Perspektive mögen solche Bedeutungsnuancen belanglos sein, doch bei den direkten Nachbarn Russlands werfen sie mit Recht die besorgte Frage nach ihrem politischen Sinn auf.

Es ist nicht leicht abzuschätzen, ob die russische Staatsführung sich letzten Endes wirklich von der skizzierten religiöskulturellen Vorstellungswelt leiten lässt oder nicht einfach pragmatische Interessenspolitik betreibt, die sie auf diese Weise legitimiert. Unbestreitbar ist: Beides passt hervorragend zusammen. Der vielleicht am meisten beunruhigende Aspekt dieser Konvergenz besteht darin, dass eine Konstellation dieser Art keineswegs auf Russland beschränkt ist, sondern sich weltweit ausbreitet, auch in Europa. Sie gleicht zunächst einmal dem gleichfalls religiös unterfütterten Sendungsbewusstsein, das in periodischen Abständen in der amerikanischen Außenpolitik den Hang zum Isolationismus ablöst. Durch den neuen Präsidenten der USA verbindet es sich mit einem persönlichen Autoritarismus, der lediglich durch systemische Restriktionen gebändigt wird, auf die Präsident Putin nur wenig Rücksicht zu nehmen braucht.

Die europäische Antwort: Selbstkritische Nachdenklichkeit als identitätsbildendes Merkmal

Das Gemisch von nationalem oder sogar ethnischem und religiösem Pathos, das sich durchaus mit einer moralfreien Interessenpolitik verträgt, steht in Widerspruch zu den Grundwerten und Prinzipien der EU, und bereitet auch dann noch Schwierigkeiten, wenn man „Europa“ als ein historischkulturelles Konstrukt begreift, das umfassender

und offener ist als die EU. Manche seiner Zutaten wirken auch im Westen und bedrohen dort das gesellschaftliche Zusammenleben. Darunter sind auch Formen des religiösen Extremismus sowie nationalistischer Identitätspolitik. Die Gefahr, die von ihnen ausgeht, wird noch immer unterschätzt. Denn allem Anschein zum Trotz liegt sie nicht in der mörderischen Gewalt, die immer häufiger ausgeübt wird, sondern in der Haltung und Überzeugung, aus denen die Gewalt entspringt. Sie fordern die gesamte Gesellschaft heraus, nicht nur den Staat, die Polizei, die Nachrichtendienste und Gerichte. Es erscheint höchst zweifelhaft, ob diese Herausforderung durch einen allzu selbstgewissen und selbstgefälligen Liberalismus und Säkularismus gemeistert werden kann. Die an sich verteidigungswürdige Säkularität der meisten westlichen Staaten führt leicht dazu, das Gewicht kultureller und religiöser Traditionen zu unterschätzen. Sie muss aber von einem letzten Endes religionsfeindlichen Säkularismus unterschieden werden. Es hilft nicht weiter, jede Kritik an den westlichen Modellen der Gestaltung der Beziehungen zwischen Religion, Staat und Gesellschaft als Fundamentalismus zu denunzieren. Nicht westlicher Dogmatismus schützt die Errungenschaften der europäischen Zivilisation, sondern innere Stärke, die Anfragen und Zweifel erlaubt und durch selbstkritische Prüfung bewältigt. Es hat Europa nie als eine feste Größe gegeben, sondern immer nur als ein Gebilde, das sich in einem beständigen Prozess der kritischen Selbstfindung fortwährend neu definierte. Die Identität Europas ist das stets prekäre, weil vorläufige und zerbrechliche Ergebnis einer Auseinandersetzung mit dem Anderen Europas, die nie nur Abgrenzung, Ausgrenzung und Verachtung beinhaltet hat, sondern immer auch Neugier, Respekt, ja sogar Begeisterung und Faszination. Puristische Identitätspolitik will diese Seite der Geschichte überall vergessen machen.

Die Kirchen haben über Jahrzehnte hinweg mit guten Gründen unermüdlich gemahnt, Europa dürfe nicht einfach mit der EU gleichgesetzt und die EU nicht auf das Projekt einer Wirtschafts und Währungsgemeinschaft verkürzt werden. Dennoch hat der ökonomische Aspekt die Bedeutung der Werte, Rechts und Solidargemeinschaft oft überlagert, eine Schiefelage, die ein Stück weit auch den Prozess der Osterweiterung kennzeichnet. Dabei handelte es sich auch in Russland und Osteuropa nicht nur um die einseitige Dominanz ökonomischen Denkens, es ging um eine neoliberale Denkweise, die sich aller ethischen Vorgaben entledigt und jede politischsoziale Verantwortung ablehnt und menschlichen Fortschritt als eine Art Bei oder Abfallprodukt wirtschaftlichen Erfolgs begreift. Zu den Schäden dieser zügellosen Wirtschaftspolitik zählt die Erosion des Vertrauens breiter Schichten in die politischen und wirtschaftlichen Eliten, die gleichzeitig im Gegenzug die Anfälligkeit für nationalistische und populistische Parolen und Heilsversprechen begünstigt. Der Konflikt mit

Russland und der Krieg in der Ukraine geben insoweit keinerlei Grund und Anlass zu westlicher Arroganz. Sie nötigen vielmehr auch im Westen zu einer Neubesinnung auf sich selbst, die im Sinne der Unterscheidung der Geister die Spreu schädlicher Ideologie vom Weizen unverzichtbarer Werte trennt.

Die notwendige Neuorientierung der Politik entschlossen in Angriff zu nehmen, ist im Angesicht der Krise der EU zu allererst eine Sache politischer Vernunft. Die Kirchen haben die Aufgabe, diesen Prozess zu begleiten, indem sie ermutigen, mahnen und fordern. Vor allem jedoch müssen sie selbst kraftvoll Zeugnis geben für ein Europa, das mehr ist als der EURO. Europa zu denken, hieß zumal für die römischkatholische Kirche immer, über die Grenzen der EU hinaus zu denken. In diesem Sinne haben im Oktober 2017 die Comece und der Heilige Stuhl gemeinsam eine internationale Dialogtagung „Rethinking Europe“ durchgeführt. Heute müssen die Kirchen vorangehen bei einem Dialog, in dem die alternative Weltsicht, die heute in Russland vorherrscht, zur Sprache gebracht und in beiderseitiger Offenheit und Lernbereitschaft erörtert wird. Die römischkatholische Kirche in Europa kann und darf dieses Feld nicht allein dem Vatikan und der päpstlichen Diplomatie überlassen. Sie verfügt über eigene Foren europäischer Verständigung, die sie nutzen und ausbauen sollte, etwa die COMECE oder Justitia et Pax und eine Reihe anderer Organisationen. Die katholische Kirche in Deutschland trägt dabei auf Grund der Geschichte und der deutschen Mitteleuropa eine besondere Verantwortung, die sie auf vielfachen Wegen wahrnimmt. Zu nennen ist hier besonders das kirchliche Hilfswerk RENOVABIS. In den interkulturellen Dialog einzubringen wäre eine katholische Version der inneren Erneuerung der EU vor dem Hintergrund katholischen EuropaDenkens, dessen Verhältnis zu den EuropaVorstellungen anderer christlicher Konfessionen und anderer Religionen stärker als in der Vergangenheit ein eigenes Thema werden sollte.

Unabhängig von allen Problemen dieser Art muss weiterhin und noch mehr praktische Hilfe sowohl für die Ukraine wie auch für andere Länder Osteuropas geleistet werden. Dafür gibt es bewährte Grundsätze und eine Fülle von praktischen Erfahrungen aus der Partnerschaftsarbeit. Der wichtigste Gesichtspunkt ist, Begegnungen und Beziehungen auf Augenhöhe zu gestalten und mit aufrichtigem Interesse für die Geschichte und das Leben der Partner.

## IV. Perspektiven

Wir wollen abschließend einige Ergebnisse und Einsichten vortragen, die wir im Zuge unserer ausführlichen Beschäftigung mit der Russland-Ukraine-Krise gewonnen haben. In erster Linie muss es dabei, dem Thema entsprechend, um die Beurteilung der europäischen Außen und Sicherheitspolitik gehen.

### Gemeinsames Handeln fortsetzen und ausbauen

Ein Grund für die Krise der Europäischen Union liegt in dem Eindruck, der sich in einigen Staaten eingestellt hat, der Rückzug auf nationale Positionen stärke die jeweilige staatliche Souveränität und erleichtere es den Regierungen, die Interessen des eigenen Landes wahrzunehmen und durchzusetzen. Die Mitgliedschaft in der EU dagegen schränke die eigene Handlungsfähigkeit ein, erfordere langwierige Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse und zwingt ständig zu nachteiligen Kompromissen. Das trifft bis zu einem gewissen Grade unvermeidbar und unleugbar zu, denn eine Gemeinschaft ohne gegenseitige Rücksichtnahme und die Bereitschaft, ein Stück weit auf eigene Vorteile zu Gunsten des Gemeinwohls verzichten, ist unmöglich. Im Bereich der Außen und Sicherheitspolitik hat der UkraineKonflikt allerdings zusätzlich gezeigt, dass die Schwierigkeiten, zu einem zügigen einvernehmlichen Handeln zu gelangen, auch den Vorzug haben, vorschnelle und einseitige Reaktionen zu erschweren. Ohnehin hätten raschere Entscheidungen mit größter Sicherheit weder die Annexion der Krim noch die Unruhen in der Ostukraine verhindern können. Durch seine verdeckten Operationen gelang es der russischen Regierung nicht nur, ihre Ziele weitgehend zu erreichen, sondern auch, wie einzuräumen ist, das Risiko einer militärischen Ausweitung des Konflikts zu vermindern. Entsprechend hat sich auch die NATO angemessen und besonnen verhalten, um jede militärische Eskalation zu vermeiden. Dabei haben die weit mehr als zwanzig Mitgliedsstaaten der EU sowie die der NATO ein bemerkenswertes Maß an Übereinstimmung an den Tag gelegt, und ihre Entscheidungen in vergleichsweise kurzer Zeit getroffen. Größere Widerstände gab es dabei nicht, die Führungsrolle einzelner Staaten wurde allgemein akzeptiert, die Sanktionspolitik weitgehend umgesetzt. Die russische Propaganda hat durchaus meinungsbildend gewirkt, vermochte jedoch in keinem Land Mehrheiten zu gewinnen und die europäische Gemeinsamkeit aufzusprengen.

Getrübt wird diese überwiegend positive Bilanz durch die schwache Rolle der beiden EUAußenbeauftragten, die nicht im Einklang mit ihrem Auftrag steht, sondern allem

Anschein nach in nationalen Blockaden ihren Grund hat. Inzwischen wurde ein Grundkonzept für eine zukunftsweisende Europäische Außen und Sicherheitspolitik veröffentlicht, das eine breitere Diskussion in den Mitgliedstaaten verdienen würde. Das Ziel muss sein, den Auswärtigen Dienst als Instrument dieser Politik besser zu nutzen als bisher.

Es könnte gut sein, dass der Russland-Ukraine-Konflikt bisherige Hindernisse auf dem Weg zu einer gemeinsamen Politik überwinden hilft. Das gilt umso mehr, als der BREXIT den in manchen Politikfeldern hemmenden Einfluss Großbritanniens deutlich verringern wird. Der Schwerpunkt der nun anstehenden Bemühungen in der Sicherheitspolitik sollte darauf gelegt werden, die nationalen Streitkräfte weiter zu integrieren, die Arbeitsteilung der Rüstungsindustrien auszubauen und die Rüstungsbeschaffungsmaßnahmen besser zu koordinieren. Voraussetzung dafür ist aber die Stärkung der Rüstungsexportkontrolle auf europäischer Ebene. Denn es besteht die Gefahr, dass eine Europäisierung der Rüstungsindustrie nationale Rüstungsexportkontrollen erschwert, da es Rüstungsfirmen ermöglicht wird, diese zu unterlaufen. So ist es etwa denkbar, dass die Endfertigung von Waffensystemen sich vor allem dorthin verlagert, wo die niedrigsten nationalen Standards gelten. Mittelfristig ließen sich auf diese Weise die Rüstungsausgaben senken. Der Schlüssel für diese Veränderungen liegt in einem Wandel im Selbstverständnis der Mitgliedsstaaten der EU. Noch immer gilt militärische Stärke als Ausweis nationaler Macht, doch diese überholte Mentalität schwächt Europa und mit ihm jedes europäische Land. Kein Staat in Europa ist alleine stärker als die Gemeinschaft europäischer Staaten, weder militärisch, noch politisch, wirtschaftlich oder sozial. Die Parole, nationale Interessen müssten immer Vorrang haben gegenüber internationalen Verpflichtungen, beruht auf einem kurzsichtigen Trugschluss, der verkennt, dass jeder Staat, der alleine auf seine eigenen Interessen setzt und Rücksicht nimmt, am Ende alleine steht und alleine untergeht. Europas Zukunft dagegen liegt in einer Gemeinschaft von Staaten und Völkern, die in einem geregelten Wettbewerb miteinander stehen, der das Gemeinwohl mit dem Wohl jedes einzelnen Mitgliedsstaates miteinander in Einklang zu bringen sucht.

## **Von nuklearer Aufrüstung Abstand nehmen**

Im Gefolge des russischen Vorgehens auf der Krim, in der Ostukraine und anderen Orten des Weltgeschehens (vor allem in Nordkorea) werden in vielen Ländern des Westens und nicht zuletzt innerhalb der NATO vermehrt Stimmen laut, die eine

Rückbesinnung auf die frühere Abschreckungspolitik einschließlich ihrer nuklearen Komponente fordern. Mit Rücksicht auf die irritierende Haltung des amtierenden amerikanischen Präsidenten zweifeln manche an der Zuverlässigkeit des atomaren Schirms der USA und plädieren dafür, eine von den Vereinigten Staaten unabhängige und ausreichende europäische Nuklearmacht aufzubauen. Es ist zweifelhaft, ob sich ein solches Vorhaben verwirklichen ließe, auf jeden Fall schlägt es einen falschen Weg ein. Das Ende des Kalten Krieges auf Grund der Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer Paktes hat auf beiden Seiten der vormaligen Blöcke beträchtliche Abrüstungsmaßnahmen sowohl im konventionellen wie im nuklearen Bereich ermöglicht. Es wäre fatal, diesen Abbau durch eine neue Aufrüstungswelle kompensieren zu wollen. Unbeschadet der Notwendigkeit, auf die russische Politik angemessen zu reagieren, ist es doch entscheidend, sich darüber klar zu werden, dass sie sich von der sowjetischen Außen und Sicherheitspolitik tiefgreifend unterscheidet. Dem Streben nach Weltmachtgeltung und der Sicherung der eigenen Einflusssphären, wie es die gegenwärtige Politik Russlands kennzeichnet, fehlt jenes revolutionäre Element, das der kommunistischen Ideologie eigen war und ihre weltpolitische Gefährlichkeit begründete. So berechtigt deshalb die Besorgnisse der baltischen und osteuropäischen Staaten sind, es gibt keine Anzeichen für eine militärische Bedrohung des restlichen Europa. Die Hauptgefahr sind derzeit nicht militärische Ungleichgewichte, sondern das wachsende Misstrauen auf allen Seiten sowie die russische Politik der Desinformation, um die Öffentlichkeit und Wahlen im Westen zu beeinflussen.

Die EU muss ohne Zweifel militärisch verteidigungsfähig und bereit sein, aber ihre wahre Stärke beruht nicht auf ihren Armeen und Waffen, sondern auf ihren gemeinsamen Werten und Prinzipien, wie dies auch in der Global Strategy für die Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik zum Ausdruck kommt. Diese innere Qualität der europäischen Staaten sollte auch die europäische Außen und Sicherheitspolitik prägen, wozu sich die EU immer wieder bekennt. Sie braucht deshalb keineswegs neu erfunden zu werden, es kommt eher darauf an, sich mancher Erfahrungen der Vergangenheit im Blick auf die Gegenwart neu zu vergewissern.

## **Den Gedanken gemeinsamer Sicherheit stärken**

Sicherheitspolitisches Denken, das Sicherheit nur oder in erster Linie militärisch denkt, mutet wie ein Fossil an, das von einer dunklen Vergangenheit zeugt. Daran vermögen weder die Cyberkrieger noch jene Waffentechniker etwas zu ändern, die an hypermo-

dernem Kriegsgerät basteln. Ein Staat, der einerseits Unsummen in die Rüstung investiert, während andererseits seine Infrastruktur erodiert, sein Bildungssystem verlottert, der Wohlstand immer ungerechter verteilt wird und der soziale Friede im Innern bröckelt, ein solcher Staat hat keine Zukunft, selbst wenn niemand ihn anzugreifen wagt. Unverrückbar bleibt zudem die frühe Einsicht der neueren Soziallehre der Kirche gültig, dass jeder Rüstungswettlauf unerträglich die Armen schädigt.

Es ist deshalb mit Nachdruck zu begrüßen, dass die NATO trotz der von ihr diagnostizierten verschärften Sicherheitslage bis jetzt keine atomare Nachrüstung beabsichtigt, zumal die bereits beschlossenen Modernisierungsmaßnahmen schon immense Kosten verursachen werden. Europa hat ein Recht auf militärische Sicherheit, doch in Anbetracht der inneren Verwerfungen in einer ganzen Reihe europäischer Staaten hat es ebenso und noch dringender wirtschaftliche, soziale, rechtliche und ökologische Sicherheit, kurzum: menschliche Sicherheit nötig. Das muss kein Gegensatz sein, kann aber leicht einer werden. Ein erster Schritt, das zu verhindern, besteht darin, sicherheitspolitische Hysterie zu vermeiden. Ein zweiter darin, im eigenen Sicherheitsdenken das berechtigte Sicherheitsbedürfnis auch potentieller Gegner mit zu bedenken. Die auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges entwickelte Idee gemeinsamer Sicherheit muss wiederbelebt werden. Sie schafft das Sicherheitsproblem nicht aus der Welt, hilft aber, es auf das Maß eines notwendigen Übels zu reduzieren. Von einem bestimmten Punkt an erbringt mehr Rüstung nicht mehr Sicherheit, sondern vergrößert das Sicherheitsproblem, und zwar in jeder Hinsicht, nicht nur militärisch.

Europäische Sicherheitspolitik muss gleichsam ganzheitlich angelegt sein, und dazu gehört auch ein neuer sicherheitspolitischer Dialog, wie ihn Deutschland zusammen mit anderen Staaten auf dem OSZE Ministerrat 2016 in Hamburg beschlossen hat. Nationale Sicherheit denken, bedeutet heute, gemeinsame Sicherheit denken und gemeinsam für Sicherheit sorgen. Das ist keine realitätsferne Utopie, sondern eine militärischpolitische Aufgabe, die gelöst werden kann, wenn der politische Wille dafür vorhanden ist. In Gestalt der OSZE existiert bereits eine Struktur, die sich trotz mancher Mängel und Schwächen während des UkraineKonflikts bewährt hat. Es kostet weniger als ein umfangreiches Rüstungsprogramm, dieses Instrument auszubauen und zu ertüchtigen. Dringlich muss dafür das Problem der Rechtspersönlichkeit der OSZE gelöst werden, die ihre Handlungsfähigkeit erweitern würde. Zusätzlich bedarf es eines neuen Forums und Formats diplomatischer Verständigung zwischen dem Westen und Russland. Die Reaktivierung des NATO-Russland-Rates böte dafür einen ersten Ansatzpunkt. Als erster Gesprächsgegenstand wäre ein neues Abkom-

men wünschenswert, das als vertrauensbildende Maßnahme die gegenseitige Transparenz von militärischen Aktionen und die Reduzierung der militärischen Präsenz regeln würde. Mindestens aber müssen die bestehenden Abrüstungsabkommen in Geltung bleiben, verlängert oder fortgeschrieben werden. Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei Lenkwaffensysteme mit mittlerer Reichweite, die mit Atomsprenköpfen ausgestattet werden können, weil sie neue Unsicherheiten schaffen.

Zur Entspannung und Vertrauensbildung würde vielleicht ein zweiter Schritt beitragen: Die Aussicht, durch gesichtswahrende Zugeständnisse eine Lockerung der Sanktionen zu erreichen, könnte durch Angebote und Anreize ergänzt werden, die zum Ziel haben, Russland wieder eine tragende Rolle in der internationalen Politik einzuräumen. Das geschieht vielfach bereits, etwa in Syrien oder in Bezug auf Nordkorea, doch es sollte keine rein pragmatische Praxis bleiben, über die von Fall zu Fall entschieden wird, sondern eine grundsätzliche Linie sein. Denn nicht nur einzelne Länder brauchen Frieden und Zusammenarbeit, die Menschheit braucht sie, um sich den gewaltigen Herausforderungen der Zukunft stellen zu können. Im Weltraum gelingt das seit vielen Jahren gleichsam geräuschlos und allen politischen Widrigkeiten zum Trotz. Es gibt keinen vernünftigen Grund dafür, weshalb das auf dem Planeten Erde unmöglich sein sollte.

## **Unrecht rechtfertigt kein Unrecht**

In der westeuropäischen Öffentlichkeit werden die Vorgänge in der Ukraine kontinuierlich begleitet von einem heftigen Disput über die richtige Antwort Europas und des Westens. Natürlich ist jede Antwort abhängig nicht nur von einer bestimmten Sicht des Konflikts, seiner Gründe und seines Verlaufs, sondern zugleich von einem Urteil über die Rolle Russlands und der Motive seines Vorgehens. Beobachter, die Russland gegenüber eher wohlwollend eingestellt sind, machen wie bereits erwähnt häufig geltend, das Verhalten Russlands in der Ukraine-Krise sei wesentlich durch den Westen provoziert worden. Zusätzlich wird immer wieder – gerade auch russischer Seite geltend gemacht, der Westen habe im Falle des Kosovo-Krieges selbst das Völkerrecht gebrochen und spiele daher mit seinen Vorwürfen gegen die Annexion der Krim ein doppeltes Spiel. Das alles mag zutreffen, ändert aber nichts am entscheidenden Punkt: Kein Fehler oder Fehlverhalten irgendeiner Seite rechtfertigt eine völkerrechtswidrige Politik auf der anderen Seite. Auch verletzte Gefühle liefern keinen Rechtsgrund für unrechtmäßiges Handeln. Denn Unrecht lässt sich nicht durch neues Unrecht bereinigen, und Fehler können Fehler nicht ausgleichen. Die dauer-

hafte Befriedung und Zivilisierung der internationalen Beziehungen ist unmöglich ohne Prinzipienfestigkeit, Regelbindung und Rechtstreue. Das gilt grundsätzlich und darum auch ausnahmslos für alle Parteien im Russland-Ukraine-Konflikt. Es darf keine doppelten Standards geben. Rechtsbrüche mögen kurzfristig Vorteile verschaffen, sie befördern aber den Rückfall der Staatenwelt in ein Stadium internationaler Anarchie. Daher muss der wachsenden, immer öfter selbstbewusst zur Schau gestellten Gleichgültigkeit gegenüber dem Völkerrecht und der UN entschieden widersprochen und entgegengetreten werden. Völkerrechtsbrüche sind nicht trivial.

Es ist außerdem zu unterstreichen, dass nationale Interessen selbst dann, wenn sie legitim sind, nicht per se alle Mittel legitimieren, um sie durchzusetzen. Noch weniger ist es aus christlicher Sicht statthaft, eine Nation zum höchsten Wert zu erklären, dem alle anderen Werte unterzuordnen sind. In der jüdischchristlichen Tradition wurde diese Form der Selbstüberschätzung „Götzendienst“ genannt, durch den die herrschende Ordnung zu einem Menschen fressenden Moloch mutiert. Kein Volk, keine Nation und kein Staat darf sich eine Überlegenheit anmaßen, die es ihr scheinbar erlaubt, sich über Recht und Moral hinweg zu setzen, wenn es um das eigene Wohl und die eigenen Interessen geht.

Der Anspruch auf Glaubwürdigkeit gebietet jedoch auch ehrliche und ernsthafte Selbstkritik auf der Seite des Westens. Es dürfte einer seiner folgenschwersten Fehler gewesen sein, die Initiativen von Präsident Medwedjew Ende November 2008 in Berlin und Präsident Putin im Jahr 2010 für einen Dialog über ein neues Sicherheitssystem in Europa ignoriert oder abgelehnt zu haben. Der NATO-Russland-Rat bot aus russischer Sicht keine gleichwertige Alternative zu einer gleichberechtigten Sicherheitspartnerschaft, die der Westen nicht einzugehen oder ernsthaft zu erwägen bereit war. Offenbar misstraute man der russischen Regierung und sah sich durch die späteren Ereignisse darin vollumfänglich bestätigt. Für diese Skepsis gab es tatsächlich gute Gründe, trotzdem wäre eine konstruktivere Haltung klug und richtig gewesen. So wurde eine historisch seltene Chance für einen Neuanfang in den Beziehungen zu Russland verspielt, und dieses Versäumnis erklärt zu einem Teil, weshalb nach dem Ende des Kalten Kriegs erneut auf beiden Seiten mehr und mehr eine manichäische Weltsicht um sich griff, die jeweils spiegelverkehrt Gut und Böse verteilte. Eine solche Konstellation dürfte es allerdings in der realen Geschichte nur höchst selten oder nie geben. Manichäismus taugt jedenfalls nicht als Grundlage einer friedensorientierten Außen- und Sicherheitspolitik, weder im Westen, noch in Russland. Mit anderen Worten: Eine bestimmte Politik eindeutig moralisch und rechtlich zu verurteilen, heißt nicht, den Gegner zu verteufeln, und sich selbst zu Engeln zu stilisieren. Das Gebot

der Stunde ist die Rückkehr zu einer Politik, die bei aller Vorsicht auch dem politischen Gegner noch Gutes zutraut und unvoreingenommen nach Gemeinsamkeiten seien es Werte oder Interessen Ausschau hält.

## **Die kulturelle Dimension der Beziehungen ausbauen**

Das Ende des Kalten Krieges hat im wahrsten Sinne des Wortes neue Wege der Begegnung mit den Ländern und Völkern Osteuropas geöffnet. Die EU erleichtert Reisen, Güterverkehr, gemeinsame Wirtschaftsprojekte, den Austausch von Arbeitskräften und Expert(inn)en und vieles mehr in einem Maße, das sich vor 1989 niemand zu träumen gewagt hätte. Aber es gibt auch Rückschritte. So hat Russland gleich einer Reihe anderer Staaten in jüngerer Zeit die Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen durch restriktive Bedingungen deutlich eingeschränkt und unter besondere staatliche Aufsicht gestellt. Gerade deshalb kommt es darauf an, alle vorhandenen Möglichkeiten der persönlichen und kulturellen Begegnung zu nutzen und kreativ nach weiteren Möglichkeiten zu suchen. Alle Formen von wissenschaftlichem Austausch, wirtschaftlicher, technischer oder auch künstlerischer Zusammenarbeit sollten gefördert werden, soweit sie nicht unter das Sanktionsregime fallen. Kommunale Partnerschaften und Kontakte zwischen Kirchengemeinden, Schüler und Jugendaustausch dürfen, soweit vorhanden, durch die politischen Spannungen nicht leiden. Das Ziel muss sein, über die Kontakte von Regierungen und Diplomaten hinaus die verschiedenen Gesellschaften miteinander zu verflechten und ein Netzwerk von Beziehungen zu schaffen, das fest und elastisch genug ist, um politische Krisen zu überstehen. Genau das hat die ökumenische Bewegung als eine zentrale Lehre aus der Katastrophe des Ersten Weltkrieges während des Zweiten Weltkrieges ein gutes Stück weit verwirklicht und damit einen wichtigen, wenngleich wenig beachteten Grundstein für die spätere Versöhnung der Völker gelegt. Auch in der Zeit des Kalten Krieges waren es vor allem die Kirchen, die den Eisernen Vorhang durchlässiger machten. Verbindungen zu knüpfen und zu pflegen ist nach wie vor elementar notwendig. Denn obgleich die Völker Europas eine so enge, oft schicksalhafte Geschichte teilen, sind die Kenntnisse voneinander sehr lückenhaft, nicht selten auf bestimmte Aspekte verengt oder von Vorurteilen geprägt. Das gilt, wie die jüngsten Krisen gelehrt haben, in ganz Europa. Das bedeutet: Europa und die EU brauchen Bildung, die mehr beinhaltet als berufliche Ausbildung, die für den Arbeitsmarkt qualifiziert. Europäische Bildung muss für das friedliche Zusammenleben qualifizieren. Diese Fähigkeit ergibt sich nicht von selbst, sie muss als `Kunst´ eingeübt und erprobt werden. Regierungskontakte und Tourismus reichen dazu jedenfalls nicht.

## Die Vision der Charta von Paris wiederbeleben

Der Russland-Ukraine-Konflikt und der Krieg in der Ostukraine müssen nüchtern als ein tiefer Einschnitt und ein beklagenswerter Rückschritt in der Beziehung zwischen dem Westen, der EU und Deutschland zu Russland gewertet werden. Wer diese Situation als Wiederkehr des Kalten Krieges sieht, sollte nicht vergessen, dass auch damals nach Wegen der Entspannung gesucht wurde und diese Suche schließlich erfolgreicher war als alle Aufrüstung. In dieser Hinsicht ist die Ausgangslage heute günstiger, denn mit der Charta von Paris existiert ein Dokument, das eine gemeinsame Vision des friedlichen Zusammenlebens beschreibt. Die westliche Politik sollte sich das Gesetz ihres Handelns nicht durch die russische Regierung aufzwingen lassen, sondern unbeirrt das Ziel im Blick behalten, das die Charta von Paris Europa vor Augen gestellt hat. Realistische Politik erschöpft sich nicht daran, sich an die so genannten harten Tatsachen zu halten, sie muss auch mit jenen Kräften rechnen, die beharrlich den Spielraum des Möglichen erweitern. Wenn der Niedergang der kommunistischen Welt etwas gezeigt hat, dann die Tatsache, dass solche Kräfte manchmal sogar im Herzen eines Systems wirken, das sich selbst eingebunkert hat. Es ist genau dieses Erkenntnis, die alle autoritären und autokratischen Personen und Regierungen in der Welt beunruhigt und verunsichert. Deswegen stemmen sie sich meist mit allen Mitteln und nicht selten mit aller Gewalt gegen den Wandel und setzen alles daran, das letzten Endes Unvermeidliche doch zu vermeiden. Im Gegensatz zu einer Politik vorprogrammierten Scheiterns muss realistische Politik den Wandel bejahen und darüber nachdenken, was kommen soll und wie ein friedlicher Übergang bewerkstelligt werden kann. Ihre leitende und übergreifende Maxime im Verhältnis zu Russland muss bei aller nötigen Abgrenzung gegenüber den Entscheidungen der russischen Regierung und ihren Beweggründen einmal mehr lauten: Entspannung durch Vertrauensbildung und Wandel durch wechselseitiges Verständnis und Verständigung über verbindende Interessen. Das ist der aussichtsreichste Weg in eine gemeinsame Zukunft, wie sie in der Charta von Paris vorgezeichnet wurde.

## V. Erklärung der Deutschen Kommission Justitia et Pax

### Der Russland-Ukraine-Konflikt eine Europäische Herausforderung

Die Annexion der Krim durch die Russische Föderation, gefolgt vom Krieg in der Ostukraine, markiert einen tiefen Einschnitt in der Entwicklung der friedens und sicherheitspolitischen Ordnung Europas (EU, OSZE sowie Europarat). Sie stellt damit nicht nur, aber besonders auch eine ernste Herausforderung für die Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik der Europäischen Union dar. Im Vordergrund stehen dabei die Geltung des Völkerrechts und seiner tragenden Grundsätze der Souveränität und territorialen Integrität der Staaten sowie der Prinzipien der politischen Ordnung im Staat, vor allem Freiheitlichkeit und Rechtsstaatlichkeit. Diese Herausforderung ist ernst. Denn der Bruch des Völkerrechts ist nicht trivial. Das europäische Projekt eines rechtsbasierten, freiheitlichen und solidarischen Zusammenlebens steht unter erheblichem Druck von innen wie von außen.

#### **Vereinfachungen vermeiden, die Integrität der Ukraine verteidigen, Demokratie und Rechtsstaat unterstützen**

Der Russland-Ukraine-Konflikt verkörpert in seiner Vielschichtigkeit beispielhaft die friedens und sicherheitspolitischen Anforderungen, mit denen sich europäische wie deutsche Politik konfrontiert sehen. Diese Komplexität wird in der politischen Diskussion allerdings nur selten hinreichend abgebildet. Oft werden einzelne Aspekte herausgegriffen und überbetont und mit einseitigen Schuldzuweisungen verbunden. Auf der einen Seite wird allein die NATO, auf der anderen Seite ausschließlich Russland bzw. die russische Regierung verantwortlich gemacht. Solche Engführungen hindern daran, das Konfliktgeschehen und seine Dynamik angemessen zu erfassen. Es kommt darauf an, die unterschiedlichen historischen Prägungen und die weitgehend unverarbeiteten Erfahrungen aus der Zeit der Blockkonfrontation, die in den europäischen Wahrnehmungen des Russland-Ukraine-Konflikts eine schwer zu überschätzende Rolle spielen, bewusst zu machen und ins Gespräch zu bringen. Zudem werden vor allem im Westen die kulturelle und religiöse Dimension des Konflikts allzu häufig unterschätzt. Diese Fehleinschätzung stärkt die Illusion, gegenüber den Konfliktparteien eine äquidistante Haltung einnehmen zu können, dank derer man selbst nicht am Konflikt beteiligt sei. Dieser politischen Versuchung zur trügerischen Konfliktvermeidung gilt es entgegenzutreten. Wir unterstreichen daher mit

aller Deutlichkeit die Notwendigkeit einer Politik der Solidarität mit der ukrainischen Bevölkerung, soweit sie sich für die Integrität der Ukraine einschließlich der Kontrolle der russischukrainischen Grenze durch die Ukraine und ihren friedlichen Wandel hin zu einem demokratischen und freiheitlichen Rechtsstaat einsetzt. Vordringlich sind dabei Maßnahmen der humanitären Nothilfe, um die Folgen der Flüchtlingsströme im Land zu lindern. Europäische UkrainePolitik schließt zudem die Forderung ein, keine Diskriminierung des russischstämmigen Bevölkerungsanteils zuzulassen. Die Europäische Union ist zudem gefordert, entschieden den Kampf gegen die weit verbreitete Korruption zu unterstützen, nicht zuletzt weil diese sowohl die wirtschaftliche als auch die rechtsstaatliche Entwicklung der Ukraine gefährdet. Eine Europäische Gemeinschaft, die es versäumt, Partei für diejenigen Kräfte zu ergreifen, die für die europäische Idee kämpfen, gibt sich selbst auf und verliert ihre Glaubwürdigkeit. Ein gemeinsames Vorgehen gegen den „Shrinking space“ für zivilgesellschaftliche Akteure in Russland und Teilen der Ukraine ist daher angeraten. Bei den Bemühungen, die Gewalt in der Ostukraine einzudämmen und eine politische Lösung anzubahnen, kommt der OSZE erhöhte Bedeutung zu, deren Aktivitäten durch eine Blauhelm-Mission abgesichert werden sollte.

### **Den europäischen Dialog stärken, Vertrauen aufbauen, Begegnungen fördern**

Die Kirchen haben in den Jahrzehnten des Kalten Krieges beharrlich versucht, Lücken im Eisernen Vorhang zu nutzen und Brücken zwischen West und Ost zu bauen. Ihre Erfahrungen und Fähigkeiten, ihre Initiative und Geduld sind in der veränderten Konstellation der Gegenwart erneut gefragt. Obgleich der Russland-Ukraine-Konflikt derzeit eingefroren zu sein scheint und der Krieg in der Ostukraine kaum noch öffentliche Aufmerksamkeit findet, wäre es ein Irrtum, die Gefahr für überwunden zu halten. Dazu bedarf es eines langfristigen Engagements auf vielen Ebenen, dessen Hauptziel darin bestehen muss, das nachhaltig zerstörte Vertrauen zwischen Russland und dem Westen zu erneuern, ohne die vorhandenen Differenzen zu leugnen. Vertrauensbildung ist unverzichtbar und langer Atem tut not. Denn eine kurz oder mittelfristige Lösung des Russland-Ukraine-Konflikts steht nicht zu erwarten.

Für die Deutsche Kommission *Justitia et Pax* sind dabei folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

- a) Wir plädieren mit Nachdruck dafür, innerhalb der EU den Austausch über die vielfältigen Dimensionen des Konflikts und die Unterschiede in Bezug auf seine Deutung zu verstärken. Ihre Handlungsfähigkeit beruht neben geteilten Inter-

essen und Werten wesentlich auf einem gemeinsamen Verständnis der Eigenart der Herausforderungen. Die Pluralität, die Europa kennzeichnet, verlangt nach einer bewusst eingeübten Multiperspektivität, die sich nicht einfach von einem übergeordneten Standpunkt aus auflösen lässt, sondern nur in einem Konsens, der unterschiedliche Erfahrungen berücksichtigt. Das bedeutet allerdings keineswegs, auf einen eigenen Standpunkt zu verzichten und die Einsicht in die Notwendigkeit einer Übereinstimmung in fundamentalen Prinzipien und Regeln des Zusammenlebens preiszugeben. Mit Blick auf die Schaffung von belastbaren Dialoggrundlagen, zur Eindämmung des Informationskriegs sowie zur Auseinandersetzung mit dem innereuropäischen Autoritarismus bedarf es einer Sicherung der den Russland-Ukraine-Konflikt betreffenden zeithistorischen Tatsachen.

- b) Wir halten es grundsätzlich für fragwürdig, innerhalb der EU die Auseinandersetzung mit dem Russland-Ukraine-Konflikt hauptsächlich an einige Mitgliedsstaaten zu delegieren, wie es bislang weitgehend geschehen ist. Die Politik der EU braucht einen breiten gesellschaftlichen Rückhalt und muss von den wichtigsten europäischen Institutionen getragen sein, vor allem von der Europäischen Kommission und stellvertretend für die europäischen Gesellschaften dem Europäischen Parlament. Die Folgen des Russland-Ukraine-Konflikts betreffen die EU als Ganze. In diesem Konflikt wird nicht nur der künftige Weg der Ukraine, sondern auch die Zukunft des europäischen Projekts verhandelt.
- c) Die Kommission *Justitia et Pax* als kirchlicher Akteur ist davon überzeugt, dass beharrliche Begegnung und Austausch erhebliche Potentiale für langfristige Verständigung und Versöhnung besitzen. Diese gilt es systematisch und geduldig zu nutzen. Je brüchiger die politischen Beziehungen werden, desto mehr braucht es starke und krisenfeste Bindungen. Der gemeinsame Glauben und die vielfältigen Verbindungen und Vertrauensbeziehungen der Kirchen haben hier viel beizutragen. Die verlässliche Stärkung und Entwicklung der kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Netzwerke ist mit Blick auf die Überwindung des Russland-Ukraine-Konflikts zu fördern.

Bonn/Berlin 13. März 2018