

---

Wolfgang Ischinger

## Die Ukrainekrise und die europäische Sicherheitsordnung

Unsere kollektiven jahrzehntelangen Bemühungen um eine krisenfesten euroatlantische Sicherheitsordnung, die vor über 40 Jahren in Helsinki begannen, sind – zumindest vorerst – gescheitert. Alle Anstrengungen, Russland besser einzubinden, neue Trennlinien in Europa zu verhindern sowie ein Netz von soliden Institutionen, Regeln und Vereinbarungen zu schaffen, haben nicht verhindern können, dass in und um Europa alte Konflikte wieder aufflammen und neue entstehen.

Insbesondere die anhaltende Krise in der Ukraine hat sich zu einer existenziellen Bedrohung für die Sicherheitsordnung des gesamten europäischen Kontinents entwickelt. Territoriale Integrität, nationale Souveränität, Gewaltverzicht – durch die Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ostukraine werden einst gemeinsam von den KSZE-Staaten vereinbarte Grundprinzipien aufs Spiel gesetzt.

Durch die Ukrainekrise und damit verknüpfte Fragen von NATO-Osterweiterung und EU-Assoziierung sind auch solche Konflikte wieder in den Vordergrund gerückt, die meist nur eine kleine Nebenrolle spielten, nämlich diejenigen in Moldau und Georgien.

Doch der Schlüssel zu einer Verbesserung der europäischen Sicherheitsordnung liegt in Moskau – und in der Ukraine. Was ist notwendig, um die Integrität der Ukraine langfristig wiederherzustellen und die Sicherheitsarchitektur des gesamten europäischen Kontinents auf Dauer zu festigen?

### Eine westliche Doppelstrategie für die Ukrainekrise

Territoriale Integrität, politisch-militärische Sicherheit und die mindestens genauso wichtige wirtschaftliche Rehabilitation der Ukraine lassen sich nicht in einer dauerhaft antagonistischen Beziehung zum großen Nachbarn Russland verwirklichen. Eine tragfähige Sicherheitsarchitektur Europas kann nicht *gegen*, sondern sollte *mit* Russland gestaltet werden.

Richtig ist aber auch, dass ohne eine kooperativere Politik Russlands viele konstruktive Vorschläge Makulatur bleiben werden. *It takes two to tango*. Indes muss in Europa auch Sicherheit vor Russland gewährleistet sein.

Ich schlage daher eine Doppelstrategie mit zehn Punkten vor, die im Sinne klassischer deutscher Ostpolitik sicherheitspolitische und rückversichernde Elemente einerseits mit Angeboten zur Zusammenarbeit im euro-atlantischen Raum andererseits kombiniert.

*Erstens:* Eine klare militärische Botschaft ist weiterhin unabdingbar. Unsere östlichen NATO-Partner in den baltischen Staaten und in Polen sind durch die russische Annexion der Krim und die andauernde russische Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine massiv verunsichert. Das Bündnis hat darauf zu Recht mit einem Programm der politisch-militärischen Rückversicherung (*Reassurance*) reagiert. So wie unsere Bündnispartner jahrzehntelang ihre Solidarität an der innerdeutschen Grenze unter Beweis stellten, ist nun unsere Solidarität gegenüber unseren Verbündeten gefragt.

*Zweitens:* Die militärische Aufrüstung der Ukraine darf nicht zum kategorischen Tabu erklärt werden. Denn auch eine wehrlose Ukraine würde auf Dauer die europäische Sicherheit gefährden. Mit einer erneuten Eskalation des Konflikts ist selbstverständlich niemandem gedient. Deshalb muss die Rehabilitation und Demokratisierung der ukrainischen Streitkräfte Teil eines umfassend abgestimmten politischen Prozesses sein.

*Drittens:* Europa muss die Ausgestaltung der Energieunion weiter vorantreiben – auch ganz dezidiert mit dem Ziel, bei Öl- und Gasimporten noch mehr zu diversifizieren und die Abhängigkeit von Russland strategisch zu reduzieren.

*Viertens:* Die Ukraine braucht viel größere finanzielle und wirtschaftliche Hilfe und Rückendeckung. Die Fokussierung auf den politisch-militärischen Konflikt mit Russland hat bei manchen den Blick auf die zweite, mindestens genauso große Bedrohung für die ukrainische Stabilität verstellt: die Gefahr des wirtschaftlich-finanziellen Zusammenbruchs. Der Investor und Fondsmanager George Soros hat zu Recht darauf hingewiesen, dass unsere Hilfen für die Ukraine existenziell und damit viel wichtiger sind als eine Abstrafung Russlands mit Sanktionen.

Hier kann das »Draghi-Modell« helfen: So wie der EZB-Präsident die Märkte mit einem einzigen Satz beruhigen konnte, so könnte die EU klarstellen, dass sie alles ihr Mögliche tun wird, um die Ukraine auf dem Weg zur wirtschaftlichen Gesundung zu unterstützen. Allein durch eine solche öffentliche Ankündigung könnte bereits neue Zuversicht für die Ukraine geschaffen werden.

Natürlich reicht eine solche Ankündigung alleine nicht aus. Wenn Taten folgen sollen, kostet das Geld, viel Geld – das angesichts der Griechenlandkrise und des sich dramatisch zuspitzenden Zustroms von Flüchtlingen nach Europa nirgendwo in der EU locker sitzt. Aber was ist die Alternative? Wären die Fol-

gekosten – politisch, militärisch und finanziell – eines Zusammenbruchs der Ukraine, des bei weitem größten östlichen Nachbarlands der EU, potenziell nicht noch viel größer?

Gleichzeitig darf ein solches finanzielles Unterstützungsprogramm keinem Freifahrtschein für die ukrainische Regierung gleichkommen, anstehende Reformen, insbesondere im Bereich der Korruptionsbekämpfung, zunächst zurückzustellen. Im Gegenteil: Klare Fortschritte in diesem Bereich müssen Bedingung für Unterstützungsleistungen sein.

*Fünftens:* Es geht um weitaus mehr als um die Sanierung des ukrainischen Haushalts. Die EU kann in dieser größten sicherheitspolitischen Krise seit dem Zerfall der Sowjetunion die Strahlkraft des europäischen Wertekanons beweisen. Dies sind wir der ukrainischen Zivilgesellschaft schuldig, insbesondere all denen, die auf dem Maidan demonstrierten – nicht gegen Russland, sondern gegen eine korrupte ukrainische Elite, die der Jugend ihre Chancen auf eine europäische Zukunft nahm. Sie – junge JournalistInnen, die über Unterschlagung berichten, Nachwuchspolitiker, die Nepotismus bekämpfen, Nichtregierungsorganisationen, die für Verständigung und Ausgleich zwischen den Volksgruppen werben – sind die Hoffnung auf eine bessere Ukraine, eine europäische Ukraine. Visumfreiheit, mehr Stipendien für ukrainische Studierende oder die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen vor Ort sind nur einige der Instrumente, die Europa hier bedienen kann und sollte.

Dies ist die eine Seite der Doppelstrategie: Rückversicherung der NATO-Partner und umfassende Hilfe für und Zusammenarbeit mit der Ukraine. Die andere Seite muss aus Elementen bestehen, die sich insbesondere auch an Russland richten.

*Sechstens:* Soweit und solange Moskau und die Separatisten bei der Umsetzung der Minsker Beschlüsse nicht umfassend mitziehen, müssen die Sanktionen in Kraft bleiben. Aber auch Kiew muss sich bei der Umsetzung von Minsk voll engagieren, sonst verlieren die Sanktionen ihren politischen Sinn. Hier ist Klartext gegenüber beiden Seiten notwendig.

*Siebtens:* Der Streit um die ukrainische NATO-Perspektive muss im Interesse der Ukraine beigelegt werden. Die Frage einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine ist im Bündnis de facto negativ entschieden worden. Nur die Regierung in Kiew hängt – verständlicherweise – noch an dieser Vorstellung.

Die EU könnte das zuvor geschilderte finanzielle Hilfsangebot an Kiew an die Erwartung koppeln, dass die Ukraine sich stärker als West-Ost-Brücke definiert, dem Beispiel Finnlands und Österreichs oder auch der Schweiz folgend. Diese Entscheidung liegt selbstverständlich bei der Ukraine allein, könnte den Blick jedoch viel stärker noch auf das jetzt Erreichbare lenken: auf eine unabhängige, selbstbestimmte Ukraine mit Bindungen nach West und Ost.

*Achtens:* Der Ausschluss Russlands aus dem G-8-Kreis ist politisch wenig

hilfreich. Vor allem mit Blick auf das Thema Krim lässt er sich kurz- und mittelfristig jedoch kaum ohne Gesichtverlust für den Westen rückgängig machen. Ein denkbarer Ausweg könnte sein, das »5 plus 1«-Format, das seine Handlungsfähigkeit in den Iranverhandlungen eindrücklich bewiesen hat, künftig auch über die Iranfrage hinaus pragmatisch als Plattform mit Russland zu nutzen. Das hätte den zusätzlichen Charme, dass für das Krisenmanagement im Fall der Ukraine endlich wieder ein Format zur Verfügung stünde, bei dem die USA vollwertiger Teilnehmer wären: Weder im Normandie-Format noch in der sogenannten trilateralen Kontaktgruppe der OSZE ist Washington dabei. Das ist weder im Interesse der Ukraine noch im Interesse der EU.

*Neuntens:* Alle Teilnehmerstaaten der OSZE, also auch Russland, müssen gemeinsam nach Wegen zur Stärkung der europäischen Sicherheitsarchitektur suchen. Konventionelle und nukleare Rüstungskontrolle müssen als gemeinsame Projekte der Krisenprävention und der Vertrauensbildung wieder auf die Tagesordnung. Für militärische Muskelspiele darf angesichts fortbestehender nuklearer Bedrohungen kein Platz in Europa sein. Auch Visionen strategischer wirtschaftlicher Zusammenarbeit verdienen Aufmerksamkeit, in Anknüpfung an frühere Vorstellungen – »von Lissabon bis Wladiwostok«.

Schließlich hat sich die fast tot geglaubte OSZE in der Krise bewährt, insbesondere durch die unter schwierigsten Bedingungen arbeitende Beobachtermission in der Ukraine. Was liegt näher, als den multilateralen Rahmen der OSZE wieder stärker auszuschöpfen, um nach dem Ukrainedesaster Sicherheit und Zusammenarbeit in ganz Europa wieder zu thematisieren? Sogar im Kalten Krieg konnte ein diplomatisch-politischer Prozess in Gang gebracht werden. Wir sollten Moskau einen solchen Prozess anbieten. Dabei muss es darum gehen, ob wir gemeinsam die aufgestellten europäischen Sicherheitsprinzipien und Verhaltensnormen bekräftigen, stärken und, wo sinnvoll, ergänzen können. Es ist dann an Moskau, Ja oder Nein zu sagen – und sich gegebenenfalls mit einem Nein unter den 57 Teilnehmerstaaten der OSZE noch weiter zu isolieren.

*Zehntens:* Unabhängig vom weiteren Weg, für den Russland sich entscheidet, liegt die größte Verantwortung für ein sicheres und stabiles Europa allerdings bei den EU-Mitgliedstaaten selbst. Doch während sich die sicherheitspolitischen Krisen in unserer Umgebung verschärfen, nehmen die europäischen verteidigungspolitischen Fähigkeiten weiter ab. Die Verteidigungshaushalte der EU-Mitgliedstaaten sind heute auf enorm niedrigem Niveau.

Dabei ist der Zeitpunkt längst gekommen, das Prinzip der Integration und der Synergiegewinnung endlich auch im Verteidigungs- und Rüstungsbereich einzuführen. Damit würde die EU nicht nur ihre sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken, sondern auch ein deutliches Signal nach Russland senden.

Dies gilt umso mehr, da die USA die Rolle der europäischen Schutzmacht

heute nicht mehr so komplett ausfüllen wollen wie zuvor. Ein verständlicher Ruf nach mehr Eigenverantwortung, betrachtet man die Größe des europäischen Pfeilers im transatlantischen Bündnis: 2007 machten die Militärausgaben der europäischen Alliierten 30 Prozent der Ausgaben der Nato-Staaten aus, 2013 waren es gerade noch 25 Prozent.

Verteidigungspolitische Integration und Effektivitätssteigerung sind heute also nicht mehr nur schöne Zukunftsvision, sondern blanke Notwendigkeit. Doch verglichen mit den eingesetzten Mitteln ist Europas Schlagkraft äußerst gering. Die EU-Staaten leisten sich zusammen genommen rund 1,5 Millionen Soldaten, was der Zahl an US-Soldaten entspricht. Gleichzeitig verfügen die EU-Länder über sechsmal so viele verschiedene Waffensysteme wie die Vereinigten Staaten. Die tatsächliche militärische Schlagkraft der EU aber macht nur einen kleinen Bruchteil der amerikanischen aus. Diese Fragmentierung ist sowohl mit Blick auf die Finanzen als auch hinsichtlich der Fähigkeiten nicht tragbar.

Den europäischen Regierungen ist dieser ineffektive und ineffiziente Ressourceneinsatz bewusst. Und ihnen ist auch klar, dass Kooperation und Integration der einzige Weg sind, um dieses Dilemma zu überwinden. Dies verdeutlicht auch eine von McKinsey für die Münchner Sicherheitskonferenz durchgeführte Studie aus dem Jahr 2013, wonach die europäischen Staaten mehr als 30 Prozent im Jahr – das sind 13 Milliarden Euro – sparen könnten, wenn sie nur bei der Beschaffung von Rüstungsgütern enger zusammenarbeiteten. Und doch gibt es bis heute nicht einmal eine gemeinsame europäische Beschaffungsplanung.

Natürlich begrenzt verteidigungspolitische Integration staatliche Souveränität in einem wesentlichen Kernbereich. Aber was ist der Wert der Souveränität, wenn der einzelne europäische Staat alleine gar nicht mehr handlungsfähig ist? Das ist sinnentleerte Souveränität und somit altes Denken.

Spätestens mit dem Vertrag von Lissabon sollte sich die Erkenntnis durchgesetzt haben, dass Wohlstand und Sicherheit Europas in Zukunft maßgeblich davon abhängen werden, ob eine Abkehr von diesen alten Denkmustern gelingt, Kleinstaaterei künftig der Vergangenheit angehört und Europa stattdessen gemeinschaftlich handelt. Angesichts wieder aufflammender Konflikte und neuer Krisen in unserer direkten Nachbarschaft gilt es heute umso mehr, Macht und Möglichkeiten zu nutzen, die ein vereintes Europa uns bietet. Wann, wenn nicht jetzt, ist der richtige Zeitpunkt, eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik entschlossen weiterzuentwickeln? Eine starke EU, die mit einer Stimme spricht und gemeinschaftlich handelt, kann auch nach außen die Strahlkraft entfalten, die es braucht, um die Sicherheitsordnung auf dem gesamten europäischen Kontinent wieder zu festigen.

