SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Partnerschaft Plus: Zur Zukunft der Nato-Ukraine-Beziehungen

Markus Kaim

Die Ukraine wird nach den politischen Umwälzungen im Februar und der russischen Annexion der Krim im März dieses Jahres ein politisch, wirtschaftlich und militärisch geschwächter Staat sein. Als zusätzliche Erschwernisse wirken der nur schwach ausgeprägte Zusammenhalt der ukrainischen Gesellschaft und die regionalen Fliehkräfte. Das Land wird ausländischer Hilfe bedürfen, nicht zuletzt bei der Gewährleistung der territorialen Integrität und politischen Souveränität. Hierbei kommt der Nato eine wichtige Rolle zu. Offen ist zur Zeit, welche Überlegungen die Allianz bei ihren Bemühungen anleiten sollen, ihre Beziehungen zur Ukraine neu auszurichten.

Zwar lässt sich aus der Sicht westlicher Regierungen noch eine Weile die Frage offenhalten, welche sicherheitspolitische Unterstützung bzw. welche Form der Anbindung die Nato der Ukraine zu gewähren bereit ist. Ein Hinauszögern fällt vor allem deshalb leicht, weil die ukrainische Regierung bekundet hat, dass gegenwärtig eine Nato-Mitgliedschaft als anzustrebendes Ziel keine Priorität hat.

Für die Ukraine hat sich die Bündnisfreiheit nicht ausgezahlt. Ihre Zugehörigkeit zu einem »sicherheitspolitischen Niemandsland« zwischen Nato und Moskau entfaltete in der Ukraine-Krise nicht die erhoffte stabilisierende Wirkung. Angesichts dieser Tatsache werden die Regierungen der Nato-Staaten nicht umhinkommen, ihre sicherheitspolitischen Ordnungsvorstellungen zur östlichen Peripherie der Allianz zu präzisieren.

Zum Stand der Nato-Ukraine-Beziehungen

Die Beziehungen zwischen Kiew und der nordatlantischen Allianz waren in den vergangenen Jahren wenig substantiell und dynamisch. Beide Seiten sind verantwortlich dafür, dass eine klare Entwicklungsperspektive fehlte: Einerseits führte die Nato zwar formell die beim Bukarester Nato-Gipfel im April 2008 lancierte Politik der offenen Tür fort; danach ist eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine grundsätzlich möglich. Zugleich hat die Nato diese Option aber auf Drängen einzelner Mitglieder (vor allem Deutschlands und Frankreichs)

Dr. habil. Markus Kaim ist Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

und mit Rücksicht auf Russland nicht weiterverfolgt.

Andererseits hat Präsident Janukowitsch nach seinem Amtsantritt im Jahr 2010 die Beitrittspläne der Ukraine offiziell aufgegeben und durch eine Politik der Bündnisfreiheit ersetzt. Die Beziehungen zur Nato sollten unterhalb der Beitrittsschwelle fortgesetzt werden.

Seitdem haben beide Seiten ihre Beziehungen auf ein eher technisches Niveau herabgestuft. Grundlage dafür war und ist die 1997 zwischen der Allianz und Kiew vereinbarte »Charter on a Distinctive Partnership«. Sie ist die politische Basis für die konkrete Zusammenarbeit in der Nato-Ukraine-Kommission. Die Kooperation umfasste in den vergangenen Jahren zwei Bereiche: erstens ukrainische Beiträge zu Krisenmanagementeinsätzen der Nato, vor allem im Kosovo sowie in Afghanistan, mit denen die Interoperabilität zwischen den ukrainischen Streitkräften und jenen der Nato-Mitglieder gestärkt werden sollte, sowie zweitens die Reform des Sicherheitssektors in der Ukraine mit dem Ziel, diesen Sektor westlichen Standards anzupassen.

Die unmittelbare Reaktion der Nato auf die Krise

Die Nato-Außenminister sind am 1. April 2014 in Brüssel übereingekommen, die Politik der technischen Kooperation unterhalb der Mitgliedschaft fortzuführen. Dabei haben sie ihre Verpflichtung gegenüber der Ukraine erneut betont und angekündigt, »umgehende und längerfristige Maßnahmen zu treffen, um die Fähigkeit der Ukraine zu stärken, für ihre eigene Sicherheit Sorge zu tragen«. Zugleich haben sie auf das existierende Partnerschaftsformat verwiesen; ein Bezug zu der 2008 propagierten Politik der offenen Tür ist hingegen unterblieben. Die vereinbarten Maßnahmen sind eher vage formuliert; so will die Nato Unterstützung bei der Reform der ukrainischen Streitkräfte leisten; außerdem sind Expertenkommissionen der Nato im April nach Kiew gereist, um Bedarf in Fragen der »taktischen militärischen Ausrüstung« und »Kritischen Infrastruktur« zu ermitteln. Eine direkte militärische Unterstützung der Ukraine, etwa in Form von Waffenlieferungen, hat die Nato trotz entsprechender Erwartungen in Kiew bislang ausgeschlossen. Mit diesem zurückhaltenden Vorgehen wollen die Nato-Mitglieder kurzfristig Solidarität mit der Ukraine bekunden. Zugleich wollen sie aber auch Russland keinen Vorwand für eine weitere Eskalation der Lage liefern, um die diplomatischen Bemühungen um eine Einhegung bzw. Regelung der Ukraine-Krise nicht zu konterkarieren.

Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel

Zwei Grundannahmen, die für westliche Sicherheitspolitik mit Blick auf die Ukraine und Russland leitend waren, sind durch die russische Annexion der Krim in Frage gestellt oder gar hinfällig geworden:

1. Die im ukrainischen Recht seit 2010 festgelegte Neutralität der Ukraine und das 1994 vereinbarte Budapester Memorandum würden den Schutz der politischen Souveränität und territorialen Integrität des Landes gewährleisten.

2. Indem die Nato die Möglichkeit einer ukrainischen Mitgliedschaft nicht weiterverfolge, sichere sie sich Russlands Bereitschaft zur Kooperation in Fragen der internationalen Sicherheitspolitik im Allgemeinen und im euro-atlantischen Raum im Besonderen.

Offen ist noch, welches die Eckpfeiler der zukünftigen Ukraine-Politik der Nato sein werden. Vier Überlegungen sollten sie bei deren Festlegung anleiten:

1. Das Primat der Selbstbestimmung

Was immer zurzeit in westlichen Hauptstädten diskutiert wird: In jedem Fall muss das Recht der ukrainischen Bevölkerung in den Mittelpunkt gerückt werden, ihre sicherheitspolitische Orientierung frei zu bestimmen. Gegenwärtig bemühen sich westliche Regierungen, mit Russland zu einer einvernehmlichen Regelung des eth-

nisch-territorialen Konflikts in der Ostukraine zu kommen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass in einem »Konzert der großen Mächte« über die Ukraine hinweg Bündniszugehörigkeiten verhandelt bzw. ausgeschlossen und damit Einflusssphären abgesteckt werden. Westliche Regierungen können Russland nicht vorwerfen, überkommenen außenpolitischen Ordnungsvorstellungen des 19. Jahrhunderts verhaftet zu sein, während sie der Ukraine gleichzeitig einen spezifischen sicherheitspolitischen Status zuweisen wollen oder Moskau eine Veto-Position in der Frage der sicherheitspolitischen Orientierung Kiews zubilligen.

2. »Finnisches Modell« statt »Finnlandisierung« der Ukraine

Einige amerikanische Wissenschaftler haben eine *Finnlandisierung* der Ukraine ins Spiel gebracht, also deren (je nach Vorschlag) vertragliche oder sogar in der Verfassung zu verankernde Neutralität. Dieser Status, so die Befürworter dieser Option, trage russischen Interessen und Besorgnissen Rechnung und wirke insofern deeskalierend und stabilisierend.

Solche Vorschläge beziehen sich auf den sicherheitspolitischen Status Finnlands während des Ost-West-Konflikts, der nicht nur durch formelle Bündnisfreiheit, sondern auch durch politische Äquidistanz zu Moskau einerseits und Brüssel bzw. Washington andererseits gekennzeichnet war. Als Preis für seine territoriale Integrität akzeptierte Finnland damit letztlich einen starken sowjetischen Einfluss, der sich zum Beispiel im Abschluss des finnisch-sowjetischen Freundschaftsvertrags im Jahr 1948 manifestierte. Nach dem Bruch des Budapester Memorandums von 1994 und der russischen Annexion der Krim sind die Grundlagen für eine Finnlandisierung der (Rest-) Ukraine nicht mehr gegeben. Denn die Bewahrung des territorialen Status quo, die einer solchen Finnlandisierung als Prinzip zugrunde liegen müsste, ist gerade nicht Kern der aktuellen russischen Politik.

Stattdessen ist das *finnische Modell* ein denkbares Vorbild für die Ukraine, konkret die Sicherheitspolitik Helsinkis seit den 1990er Jahren. Zwar gehört Finnland nach wie vor keinem Militärbündnis an, ist aber politisch nicht neutral. Denn an seiner sicherheitspolitischen Orientierung bzw. »Westbindung« hat es in den letzten zwei Jahrzehnten keine Zweifel gelassen hat: Seit 1994 nimmt Helsinki sehr aktiv am »Partnership for Peace«-Programm der Nato teil. Zudem kooperiert das Land im Rahmen der Nordic Defence Cooperation mit den Nato-Mitgliedern Dänemark, Norwegen und Island (sowie Schweden). Schließlich ist Finnland seit 1995 EU-Mitglied, beteiligt sich an der GASP/GSVP und ist aufgrund der Solidaritätsklausel des Lissabonner Vertrags verpflichtet, andere Mitgliedstaaten zu unterstützen, die auf ihrem Hoheitsgebiet Opfer eines Terroranschlags werden. Die Fortführung der Bündnisfreiheit, die vertiefte Kooperation mit Nato-Mitgliedern und eine klare politische Westorientierung Kiews könnten auch die drei maßgeblichen Pfeiler der zukünftigen ukrainischen Sicherheitspolitik sein.

3. Nato-Vollmitgliedschaft: Status quo bewahren

Der Gedanke erscheint verführerisch, als Reaktion auf das russische Vorgehen auf der Krim und in der Ostukraine die Option einer Vollmitgliedschaft der Ukraine in der Nato wiederzubeleben bzw. forciert zu verfolgen. Ob in den Nato-Staaten der politische Gestaltungswille und die notwendigen Fähigkeiten vorhanden sind, um militärischen Beistand zu gewähren, darf jedoch bezweifelt werden.

Zwei andere Argumente sind weitaus bedeutsamer: Die russische Führung würde in der gegenwärtigen Lage einen solchen Schritt der Nato als bewusstes Eskalieren wahrnehmen. In der Folge würde sie jede Kooperation bei der Einhegung bzw. Regelung der Ukraine-Krise einstellen, auf die die OSZE und andere Vermittler setzen. Nicht zuletzt birgt ein solcher Schritt die Gefahr, dass die bereits erkennbare poli-

tische Polarisierung der ukrainischen Gesellschaft weiter forciert wird. Vor diesem Hintergrund scheint es angeraten, die Option einer Vollmitgliedschaft der Ukraine in der Nato im Moment nicht aktiv zu verfolgen. Zugleich besteht aber auch kein Anlass, hinter die Bukarester Zusicherungen aus dem Jahr 2008 zurückzuweichen. Dies würde die Glaubwürdigkeit der Nato in Zweifel ziehen und Russland signalisieren, dass die Allianz bereit ist, sich russischem Druck zu beugen.

4. Stabilität exportieren

Es besteht die Gefahr, dass die Ukraine weitere Teile ihres Territoriums durch Sezession oder Anschluss an Russland verliert, das staatliche Gewaltmonopol noch stärker erodiert oder das Land in einen Bürgerkrieg versinkt. Ein solches Szenario hätte unmittelbare sicherheitspolitische Auswirkungen auf jene vier Nachbarländer der Ukraine, die Mitglieder der nordatlantischen Allianz sind: Polen, Slowakei, Ungarn und Rumänien. Mittelbar würde die destabilisierende Wirkung einer solchen Entwicklung sämtliche Mitglieder der Nato betreffen. Hauptaufgabe des Bündnisses in den kommenden Monaten wird es daher sein, einerseits die östlichen Mitglieder erneut der in der Allianz geltenden Beistandsgarantien zu versichern sowie andererseits Stabilität und Sicherheit in ihre östliche Peripherie zu exportieren. Ziel muss nunmehr sein, nach institutionellen Arrangements und politischen Regelungen Ausschau zu halten, um den innerukrainischen Konflikt bzw. den Konflikt zwischen Moskau und Kiew schnellstmöglich einzuhegen. Langfristig geht es darum, der Ukraine eine stabile sicherheitspolitische Verankerung zu bieten. Die Alternative wäre ein politisch fragiles, sicherheitspolitisch irrlichterndes Land, das ein steter Quell permanenter Instabilität wäre.

Für ein Partnerschaft-Plus-Format

Die Nato pflegt bereits eine formalisierte Kooperation mit der Ukraine, an der sie unter neuen Vorzeichen festhalten sollte. Ging es bislang vor allem um Unterstützung bei der internen Transformation des Landes, müsste der Nato-Anspruch inzwischen weiter ausgreifen, nämlich auf den (Wieder-) Aufbau der Sicherheitskräfte des Landes und ihre Stärkung. Angesichts der skizzierten Rahmenbedingungen kann die neue ukrainische Regierung vorläufig nicht auf eine externe Beistandsverpflichtung setzen. Sie wird vielmehr eigenständig für die politische Souveränität und territoriale Integrität des Landes sorgen müssen. Dabei kann die Nato in zweierlei Hinsicht Hilfestellung leisten:

Militärisch sollte sie Reformen des Verteidigungssektors weiterhin unterstützen sowie auf politische und finanzielle Weichenstellungen drängen, die zum Aufbau effektiver Streitkräfte notwendig sind. Die bevorstehenden umfangreichen westlichen Hilfszahlungen sollten an Fortschritte in Sachen guter Regierungsführung geknüpft werden. Gemeinsame Manöver, die Unterstützung bei der Ausbildung der ukrainischen Streitkräfte und der Zugang zu modernen Defensivwaffen-Systemen sollten das Hilfspaket ergänzen.

Politisch sollte die Allianz die Nato-Ukraine-Kommission aufwerten. Artikel 4 des Nato-Vertrages sieht Konsultationen vor, wenn nach Auffassung eines Mitglieds die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist. Eine analoge Regelung wäre auch ohne eine Vollmitgliedschaft der Ukraine ein wichtiges Zeichen für die Bereitschaft der Nato, Sicherheit und Stabilität in ihrer östlichen Peripherie zu sichern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364