SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Eskalation der Ukraine-Krise: gegensätzliche Interpretationen erschweren internationale Diplomatie

Fischer, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Fischer, S. (2014). *Eskalation der Ukraine-Krise: gegensätzliche Interpretationen erschweren internationale Diplomatie.* (SWP-Aktuell, 13/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-381528

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Eskalation der Ukraine-Krise

Gegensätzliche Interpretationen erschweren internationale Diplomatie

Sabine Fischer

In Russland und im Westen verfestigen sich zurzeit diametral entgegengesetzte Interpretationen der Krise in der Ukraine und der Rolle internationaler Akteure. Dass ein gemeinsames Verständnis von den Ereignissen fehlt, erschwert internationale Bemühungen um eine Lösung der Krise auf dem Verhandlungsweg. Die Unterschiede in den Interpretationen wurzeln in gegensätzlichen Narrativen von der Entwicklung der regionalen und internationalen Beziehungen in den vergangenen beiden Jahrzehnten. Bei der Formulierung westlicher Politik ist es wichtig, das russische Narrativ und die sich aus ihm ergebende Handlungslogik zu berücksichtigen.

Die russische Lesart des Umsturzes in der Ukraine basiert im Kern auf drei Annahmen.

Erstens geht Moskau davon aus, dass die Massenproteste und der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukowitsch westlichen Interessen entsprechen und vom Westen nicht nur unterstützt, sondern mitorganisiert wurden. Ziel westlicher Akteure sei es, in der russischen Nachbarschaft prowestliche Regime zu installieren und so russischen Einfluss zurückzudrängen. Dabei gehe es ihnen nicht um die Stärkung von Demokratien, sondern um die Konsolidierung von Einflusszonen. Die russische politische Elite sieht Russland als eine Großmacht in einer multipolaren Welt und betrachtet das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion als deren Interessensphäre. Einmischung von außen, etwa in Form der Ausweitung von Bündnissen wie der Nato oder der Annäherung von Nachbarstaaten an die EU, gilt als Verletzung russischer Interessen. Von Mitte der 1990er Jahre bis etwa Mitte der 2000er Jahre wurden die USA bzw. die Nato in Moskau als wichtigste Konkurrenten um Einfluss auf die Region gesehen. Spätestens seit der Entwicklung der Östlichen Partnerschaft 2008/2009 hat sich diese Sichtweise jedoch auch zunehmend auf die EU übertragen.

Zweitens betrachtet die russische Führung die Ereignisse des 21. und 22. Februar 2014 in Kiew als »verfassungswidrigen Umsturz und gewaltsame Machtergreifung«. Moskau beruft sich auf das Abkommen, das am 21. Februar, vermittelt durch die Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens, von Janukowitsch und der Opposition unterzeichnet wurde. Zwei Punkte werden besonders hervorgehoben: Zum einen sah das Abkommen die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit vor, die

Dr. Sabine Fischer ist Leiterin der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

dann jedoch nicht zustande kam. Zum anderen sollte vor den Präsidentschaftswahlen, die für Ende des Jahres angesetzt waren, zwischen März und September 2014 eine Verfassungsreform vollzogen werden. Auch diese sei vor den nun für den 25. Mai anberaumten Präsidentschaftswahlen nicht mehr durchzuführen. Stattdessen habe die Opposition Janukowitsch unter Bruch der Vereinbarung aus dem Amt gedrängt. Auf Grundlage dieser Argumentation spricht die russische Führung der neuen ukrainischen Regierung in Kiew jede Legitimität ab und erkennt sie nicht als Verhandlungspartner an. Einzig das ukrainische Parlament besitzt aus ihrer Perspektive noch eine begrenzte Legitimität.

Drittens sieht Moskau die politische Bühne in Kiew seit dem Sturz Janukowitschs von ukrainischen Nationalisten und Extremisten beherrscht, welche die physische Sicherheit der russischen Minderheit im Lande bedrohten. Erster Anhaltspunkt für diese These war die schnelle Rücknahme des 2012 noch von Janukowitsch durchgesetzten Sprachengesetzes, das den Status des Russischen in der Ukraine stärkte. Russische Politiker und Beobachter verweisen auf Übergriffe, denen russischsprachige und -stämmige Ukrainer ausgesetzt seien. Regelmäßig wird auch behauptet, dass die Zahl der Flüchtlinge aus der Ost- und Südukraine an der russischen Westgrenze zunähme – ohne dass dafür jedoch belastbare Belege geliefert würden.

Aus den Punkten zwei und drei ergibt sich die Legitimierung des russischen Vorgehens auf der Krim. Moskau behält sich im Sinne der Militärdoktrin von 2010 vor, Streitkräfte einzusetzen, wenn die Sicherheit russischer Bürger außerhalb Russlands bedroht ist. In den Tagen nach der Intervention haben verschiedene politische Akteure die Gruppe der Schutzbefohlenen sehr umfassend definiert und von ethnischen oder kulturellen Russen, Russischsprachigen oder gar von der gesamten Bevölkerung der Ukraine gesprochen. Um die Verlegung russischer Truppen auf die Krim zu rechtfertigen, beruft sich die Kreml-Führung außerdem auf ein schriftliches Hilfsersuchen des aus ihrer Sicht noch immer legitimen ukrainischen Präsidenten Janukowitsch. Im Sinne dieses Narrativs ist das russische Vorgehen auf der Krim der Versuch, die Lage in der Ukraine zu stabilisieren, nicht, sie zu destabilisieren.

Russische Motive, Ziele und Botschaften

Unter Bezug auf dieses Narrativ lassen sich hinter den Handlungen Russlands Motive, Ziele und Botschaften auf unterschiedlichen Ebenen ausmachen.

Moskau erlitt durch den Sturz Janukowitschs einen immensen Verlust an Einfluss in der Ukraine. In Kiew übernahmen mit der ukrainischen Vaterlandspartei Batkyvschina, der Svoboda-Partei und den Vertretern der Majdan-Revolutionäre politische Akteure die Macht, mit denen der Kreml schlechte oder gar keine Beziehungen hatte. Das russische Vorgehen auf der Krim ist insofern darauf gerichtet, Hebel zu bewahren bzw. neue Hebel zu schaffen, mit denen Einfluss auf die politischen Prozesse in der Ukraine genommen werden kann.

Auf regionaler Ebene sendet Moskau ein starkes Signal: Russland beansprucht eine uneingeschränkte Vormachtrolle in seiner unmittelbaren Nachbarschaft. Präsident Putin hat mit seiner Rückkehr in den Kreml regionale Integration im postsowjetischen Raum zur obersten außenpolitischen Priorität gemacht. Neben der Zollunion will die russische Führung ab 2015 eine Eurasische Wirtschaftsunion schaffen. Bislang haben sich darauf nur Belarus und Kasachstan eingelassen. Aus russischer Sicht war jedoch vor allem die Integration der Ukraine stets zentrales Anliegen und Kriterium für den Erfolg der Integrationsbemühungen. Nun hat Moskau gezeigt, dass es Regimewechsel und die Hinwendung eines Nachbarstaates zur EU nicht hinnimmt und dass es bereit ist, militärische Mittel einzusetzen, um seine Machtposition zu behaupten.

Diese Botschaft richtet sich ebenso an die EU, die USA und die Nato. Denn durch

die Initiierung eines neuen Territorialkonflikts in der Ukraine kompliziert Russland nicht nur innenpolitische Prozesse in der Ukraine, sondern auch die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Ukraine und diesen Akteuren. So kann die Kremlführung nun hoffen, Nato-Ambitionen der neuen Regierung in Kiew einen Riegel vorgeschoben zu haben.

Die russische Führung hat Härte demonstriert und eine Sprache gesprochen, die ihre westlichen Gegenüber nicht in gleicher Weise erwidern können und wollen. Sie hat sich als Regierung einer Großmacht präsentiert, die es sich – wie andere internationale Großmächte auch – erlauben kann, die Souveränität und territoriale Integrität eines anderen Staates anzugreifen. Durch die intensiven internationalen Bemühungen um eine Verhandlungslösung erfährt Russland zumindest vorübergehend sogar einen internationalen Statusgewinn.

Die Demonstration von Härte hat nicht zuletzt auch eine innenpolitische Funktion. Die russische Führung hat den Massenprotesten gegen die gefälschten Dumawahlen 2011 und die Rückkehr Wladimir Putins in das Amt des Präsidenten 2012 ein konservatives Gesellschaftsmodell entgegengesetzt, dem sie mit repressiven Maßnahmen Geltung zu verschaffen sucht. Außenpolitik spielt hier eine wichtige Rolle. Ist es doch, so die Botschaft, die Aufgabe der Großmacht Russland, sich selbst und ihren unmittelbaren Einflussbereich vor negativen gesellschaftlichen und politischen Einflüssen aus dem Westen zu schützen. Hier schließt sich der diskursive Kreis, denn westliche Versuche, in der russischen Nachbarschaft »antirussische Regime« zu installieren, müssen aus dieser Perspektive mit aller Entschlossenheit abgewehrt werden. Außenpolitik wird damit zur Legitimationsquelle der politischen Führung gegenüber den konservativen Teilen der russischen Gesellschaft. An progressive gesellschaftliche Akteure ergeht indes die Warnung, dass gegen Versuche, Regimewechsel herbeizuführen, hart vorgegangen wird. Hier scheint eine Verknüpfung zwischen Innen- und Außenpolitik auf, die bereits nach den Farbrevolutionen in Georgien und der Ukraine Anfang des vergangenen Jahrzehnts eine Stärkung autoritärer Tendenzen in Russlands Innerem zur Folge hatte.

Das übergeordnete Motiv der russischen Führung ist die Sicherung der eigenen Kontrolle und Herrschaft sowohl im Innern als auch nach außen. Dass sie dabei zu militärischen Mitteln greift, zeigt auch, wie sehr sie ihre Herrschaftsposition durch die Ereignisse der vergangenen Wochen bedroht sieht.

Vom Umgang mit gegensätzlichen Narrativen

Russland ist, wie die EU, vom Umsturz in Kiew überrumpelt worden. Härte und Tempo der russischen Reaktion sind auf den Schock über die eigene Fehleinschätzung zurückzuführen. Daraus erklärt sich die Nichtanerkennung der neuen Machthaber in Kiew ebenso wie die russische Intervention auf der Krim. Moskaus Handlungen sind somit reaktiv und aggressiv zugleich, dabei aber im Kontext des russischen Narrativs weitgehend rational und logisch.

Eine Ausweitung der militärischen Intervention auf die Ostukraine wäre für Moskau sehr risikoreich und scheint damit wenig sinnvoll. Die ethno-politische Situation auf der Krim ist übersichtlicher als in den östlichen Landesteilen. Das Gleiche gilt für das Gemenge wirtschaftlicher und politischer Interessen. Schließlich ist die Krim ein abgeschlossenes und damit militärisch gut kontrollierbares Territorium. Eine Intervention im Osten der Ukraine würde die Gefahr einer Konfrontation mit ukrainischen Streitkräften oder gar ein Ausgreifen der Krise über die ukrainischen Grenzen hinaus deutlich erhöhen.

Die russische Führung hat sich jedoch mit ihrem Narrativ einen diskursiven Käfig geschaffen, aus dem auszubrechen ihr schwerfallen wird. Moskau müsste von seiner Position der Härte im Innern wie nach außen abrücken. Es müsste auch die Begründungen für sein bisheriges Vorgehen in Frage stellen oder widerrufen. Der Gesichtsverlust,

den die Kremlführung hinnehmen müsste, wäre enorm – zumal sich das beschriebene Narrativ über jahrelange Medienberichterstattung tief in das gesellschaftliche Bewusstsein eingegraben hat. Dies beweisen auch Umfragen aus den letzten Wochen, die zeigen, dass weite Teile der russischen Bevölkerung das Vorgehen ihrer Führung unterstützen. Angesichts der internen Legitimationsfunktion von Außenpolitik wäre ein Abrücken von der bisherigen Position und Interpretation für den Kreml kostspielig und risikoreich. Moskau wird deshalb auch in Zukunft seinen Isolations- und Konfrontationskurs beibehalten.

Die EU und andere westliche Akteure wiederum können die militärische Intervention Russlands und die verfassungs- und völkerrechtswidrige Abspaltung der Krim und ihre etwaige Eingliederung in die Russländische Föderation nicht hinnehmen. Der Europäische Rat hat am 6. März 2014 einen dreistufigen Sanktionsmechanismus beschlossen, sollte sich die russische Seite nicht auf Verhandlungen einlassen und die Krise in Ukraine und Krim weiter anheizen.

Sanktionen dürften kurzfristig das Gegenteil dessen bewirken, was sie erreichen sollen. Moskau wird voraussichtlich mit Gegenmaßnahmen antworten, wenn einzelne Vertreter der russischen politischen und wirtschaftlichen Elite gezielt sanktioniert oder wenn breiter angelegte Wirtschaftssanktionen verhängt werden. Darüber hinaus wird sich die Haltung der russischen Führung zur eigenen Opposition und Zivilgesellschaft weiter verhärten. Das Gleiche gilt für die russische Politik in der Region und auf internationaler Ebene. Wahrscheinlich wird die politische Führung erst dann einlenken, wenn die ökonomischen Folgen von Sanktionen für Vertreter der politischen und wirtschaftlichen Elite und möglicherweise für die breitere Bevölkerung spürbar werden. Vorerst ist jedoch von einer anderen Dynamik auszugehen. Die Gefahr, dass sich die Eskalationsspirale weiterdrehen wird, ist deshalb groß.

Dies ist kein Argument gegen Sanktionen, sondern ein Votum für einen realistischen Umgang mit ihren nicht intendierten negativen Folgen. Eine Sanktionspolitik muss von Maßnahmen begleitet werden, die solche unerwünschten Nebenfolgen abfedern können. Verhandlungsangebote müssen aufrechterhalten werden. Auf EU-Seite sollte auch kreativ darüber nachgedacht werden, wie man Moskau zu kleineren Zugeständnissen bewegen könnte, ohne dass es dabei das Gesicht verliert. Schließlich ist durch die Definition realistischer Kriterien zu gewährleisten, dass Sanktionen wieder aufgehoben werden können. Die EU muss sich weiterhin bemühen, den Austausch mit der russischen Gesellschaft zu fördern. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die Suspendierung der Visa-Verhandlungen beibehalten werden sollte.

Im Hinblick auf die östliche Nachbarschaft sollte die EU zweigleisig fahren. Zum einen muss sie ein wachsames Auge darauf haben, wo sich Folgen der jetzigen Krise bemerkbar machen. Dies wird in der Ukraine und höchstwahrscheinlich in der Republik Moldau, möglicherweise auch in Georgien der Fall sein. Diesen Staaten sollte die EU bei der Bewältigung dieser Folgen politisch und wirtschaftlich zur Seite stehen.

Gleichzeitig darf EU-Politik in der Ukraine und gegenüber anderen Staaten der Region auch jetzt nicht Russland-Politik unter negativen Vorzeichen sein. Sie muss die innenpolitischen Verhältnisse in den Partnerstaaten nuanciert berücksichtigen – in diesem Kontext ist ein kooperativer, aber auch kritischer Umgang mit der neuen politischen Führung in Kiew von entscheidender Bedeutung. Sie muss aber auch die Folgen ihrer Politik für die gesamte Region realistisch abschätzen. Die EU hat in den vergangenen Jahren den großen Fehler begangen, sich auf ein geopolitisches Nullsummenspiel einzulassen, ohne dies zu erkennen. Ein kritischerer Umgang beider Seiten mit dem eigenen diesbezüglichen Narrativ könnte, falls Russland sich dazu bereitfindet, ein wichtiger Schritt Richtung Entspannung sein. In naher Zukunft ist damit jedoch kaum zu rechnen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin 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