

Petro Burkovskiy, Olexiy Haran

# Wachsende Bedrohung: Ukrainische Außenpolitik angesichts der russischen Eskalation

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine ist der Höhepunkt einer Eskalationsspirale, die sich in den letzten Jahren abgezeichnet hat. Die Kremelführung hat nie verheimlicht, die benachbarten ehemaligen Sowjetrepubliken wieder enger an Russland binden zu wollen. Außenpolitisch sah sich die Ukraine mit einem zunehmend aggressiven Auftreten Russlands im Schwarzen Meer, Destabilisierungsversuchen in den Nachbarstaaten und der Besetzung der Krim und von Teilen des Donbass konfrontiert. Bei allen jetzigen Friedensbemühungen müssen die ukrainischen Sicherheitsinteressen berücksichtigt werden.

Im März 2020 skizzierte einer der Ko-Autoren fünf mögliche Entwicklungsszenarien der ukrainisch-russischen Beziehungen bis zu den nächsten Präsidentenwahlen in der Ukraine 2024.<sup>1</sup> Kurz gesagt, sahen wir voraus, dass 1) Russland versuchen

**Petro Burkovskiy**, Senior Fellow an der *Ilko Kucheriv Stiftung für Demokratische Initiativen*;

**Olexiy Haran**, Dr., Professor für vergleichende Politik an der Nationalen Universität Kiew-Mohyla Akademie in Kiew und Forschungsdirektor der *Ilko Kucheriv Stiftung für Demokratische Initiativen*.

würde, den Friedenprozess zu stören, um die Ukraine zu zwingen, 2) den Konflikt schnell gemäß den russischen Bedingungen beizulegen oder 3) den Konflikt im Donbass „einzufrieren“. Im Fall, dass ein solcher Angriff oder Rückzug misslänge, erwarteten wir 4) eine Fortsetzung des Zermübrungskriegs, während das unwahrscheinlich-

ste Szenario 5) eine schrittweise Beilegung auf Grundlage der vollen territorialen Integrität der Ukraine war.

Diese Szenarien wurden ein Jahr nach dem völligen Neustart des politischen Systems in der Ukraine publiziert, der von Volodymyr Zelenskyjs Erdrutschwahlsieg 2019 ausgelöst worden war. Der neu gewählte Präsident, ein Schauspieler und Mitbesitzer der Unterhaltungsfirma „Kvartal 95“ ohne vorherige politische oder administrative Erfahrung, versprach eine Lösung zur Beendigung des Kriegs zu finden, den Russland 2014 mit der Besetzung der Krim und der teilweisen Besetzung der Regionen Donezk und Luhansk in der Ostukraine, oft als Donbass bezeichnet (Donezker Bassin, eine geologische Formation, bekannt für ihre enormen Schwarzkohlereserven), begonnen hatte. Die russischen Machthaber versuchten Zelenskyjs Wahlsieg als ein Zeichen darzustellen, dass die Ukrainer:innen die Politik des früheren Präsidenten Petro Poroschenko missbilligten und zu Konzessionen bereit seien.

Vladimir Putin hat nie verheimlicht, dass er die GUS-Staaten in „freundliche“ Vasallenstaaten verwandeln und so eine exklusive Einflussphäre um das von ihm sog. „wiederauflebende Russland“

schaffen will. Doch erst nach dem Angriff 2014 anerkannte die ukrainische Regierung offiziell die russische Bedrohung und begann mit einer Einschätzung möglicher russische Handlungen und Reaktionen auf innenpolitischer und internationaler Ebene. Zwischen 2014 und 2020 sammelten und analysierten die ukrainischen Sicherheitsbehörden Daten zu verschiedenen Aspekten der russischen Ukrainepolitik. Dies resultierte in der überarbeiteten „Strategie der nationalen Sicherheit der Ukraine“<sup>2</sup> und neuen „Strategie der Außenpolitik der Ukraine“<sup>3</sup>. Diese beiden Dokumente umrissen die Schlüsselbereiche von größter Besorgnis: russische Aggression in der Großregion um das Schwarze und Kaspische Meer, russische subversive Aktionen zur Unterminierung der politischen Stabilität in den europäischen Nachbarländern der Ukraine, russische Besetzung von Gebieten in der Region von Donezk und Luhansk.

**Vladimir Putin hat nie verheimlicht, dass er die GUS-Staaten in „freundliche“ Vasallenstaaten verwandeln will.**

## Konflikte im Schwarzen Meer

Die Schwarzmeerregion ist seit Mitte der 1990er Jahre ein Brennpunkt der ukrainisch-russischen Beziehungen, als beide Länder über die Aufteilung der früheren sowjetischen Schwarzmeerflotte stritten. Obwohl die Streitigkeiten in einem dreiteiligen Abkommen 1997 beigelegt werden konnten, verschlechterten sich die bilateralen Beziehungen seit der Wahl Vladimir Putins zum russischen Präsidenten. Der erste Weckruf war 2003, als der Kreml die Souveränität der Ukraine über Territorialgewässer und Seehandelsrouten infrage stellte. Moskau versuchte in der Meerenge von Kertsch die Grenzlinie zu verändern und die Kontrolle über die Seerouten zwischen dem Asowschen und Schwarzen Meer zu übernehmen. Die Konfrontation endete mit einem rechtlichen Rahmenabkommen, das gegenseitige Kontrolle und bilaterale Kooperation im Asowschen Meer vorsah.

1) Burkovskiy, Petro: Fünf Szenarien für die Entwicklung im Donbas: Was ist von Russland zu erwarten und was kann die Ukraine tun? In: Ukraine Analysen 231 (06.03.2020).

2) Ukaz Presyidenta Ukrainy Nr. 392/2020: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.

3) Ukaz Presyidenta Ukrainy Nr. 448/2021: <https://www.president.gov.ua/documents/4482021-40017>.



wenn sie von den USA unterstützt wird.

Auch der Ausbau der ukrainischen Marine und Errichtung von Antischiffsraketen hätte ein Weg sein können, die ukrainischen Häfen vor einer Aggression zu schützen. Allerdings hätte das die russische Marine nicht daran gehindert, Handelsrouten unter dem Vorwand von Militärübungen zu schließen. Eine weitere mögliche Option war der Bau von dauerhaften Meeraußenposten in der ausschließlichen Wirtschaftszone der Ukraine und entlang von Handelsrouten, ausgehend von der Insel Zmiinyj (Schlangensinsel) im Schwarzen Meer. Deren Bautechnik ist ähn-

Doch nach der Besetzung der Krim 2014 verlor die Ukraine die physische Kontrolle über die Passage zwischen dem Asowschen und Schwarzen Meer. Russland stationierte umgehend mehr Kriegsschiffe im Asowschen Meer und baute eine Brücke, die das Festland mit der Krim verbindet. Unter dem Vorwand, die Baustelle zu schützen, begann Russland, Handelsschiffe daran zu hindern, die ukrainischen Häfen am Asowschen Meer anzusteuern bzw. von dort auszulaufen. 2018 setzten Schiffe der russischen Küstenwache in der Meerenge von Kertsch drei ukrainische Marineschiffe gefangen. Immer wieder störte und verletzte Russland den internationalen Handel und Fischerei

**Es zeigte sich, dass der Kreml bilaterale Abkommen mit der Ukraine zur Einschüchterung des Nachbarn missbrauchte.**

der Ukraine und verletzte so das Abkommen von 2003. Dessen Bestimmungen waren zu offen formuliert und erlaubten verschiedene Interpretationen, die Russland trotz der Bemühungen verschiedener ukrainischer Regierungen zwischen 2003 und 2014 nie klären wollte. Es zeigte sich, dass der Kreml bilaterale Abkommen

mit der Ukraine zur Einschüchterung des Nachbarn missbrauchte, sobald dessen Bestimmungen es erlaubten. Im Februar 2022 schließlich verkündete das Kommando der russischen Schwarzmeerflotte ein Sperrgebiet auf Hoher See, das wichtige Handelsrouten von ukrainischen Häfen Richtung Bosphorus umfasste. Da diese Routen für 60 Prozent der ukrainischen Exporte überlebenswichtig sind, fasste die ukrainische Regierung die russischen Handlungen als unverhohlene Erpressung knapp vor einer kompletten Seeblockade auf.

Für die Ukraine kamen mehrere Optionen infrage, um auf diese Behandlung zu reagieren. Die beste Antwort wäre ein NATO-Beitritt gewesen, da Russland bisher nie die Seewege der NATO-Mitglieder im Ostseeraum infrage gestellt oder gar unterbrochen hat. Eine schwächere Option wäre eine regionale Sicherheitsgestaltung mit den NATO-Anrainerstaaten am Schwarzen Meer, da die Türkei als stärkste Regionalmacht eine direkte Konfrontation mit Russland zu vermeiden sucht, außer

lich wie bei Öl- und Gasplattformen und ihr rechtlicher Status als gewerbliche Objekte wäre vom internationalen Handelsgesetz geschützt, gegen das Russland nicht zu verstoßen bereit war, um seinen Unternehmen nicht zu schaden. Diese Plattformen, bewaffnet mit Schiffsabwehrraketen und geschützt von Flugabwehrraketen an der Küste, hätten mittel- bis langfristig eine asymmetrische Antwort auf die russische Marinevorherrschaft werden können.

### Russische Destabilisierung der Nachbarstaaten

Die Beziehungen der Ukraine zu europäischen Ländern, insbesondere zu früheren Sowjetrepubliken und Mitgliedern des Warschauer Pakts, standen von Beginn an im Fokus der russischen Außenpolitik und Propagandaaktivitäten sowie militärischer Zwangsmaßnahmen, wie im Fall der Republik Moldau. Das langfristige Ziel dieser Bemühungen war, die Ukraine mit Staaten zu umgeben, die entweder russische Vasallen oder der Souveränität und den Interessen der Ukraine feindlich gesinnt sind. In dieser Hinsicht lohnt es sich, einen Blick auf die Fallbeispiele Republik Moldau und Belarus zu werfen.

2003 versuchte Putins enger Mitarbeiter und stellv. Leiter der Präsidentschaftsadministration Dmitri Kozak, einen Plan zur „Föderalisierung“ der Moldau als „friedliche Lösung“ des jahrzehntealten Konflikts zwischen Chişinău und der nicht anerkannten „Transnistrischen Moldauischen Republik“, einer von Russland kontrollierten und verwalteten Enklave, umzusetzen. Der Plan wurde sogar von den derzeit regierenden Kommunisten in der Republik Moldau abgelehnt, die sich darin mit der proeuropäischen Opposition einig waren. Obwohl der Sieg der proeuropäischen Kräfte bei der Präsidentschaftswahl 2020 das Risiko deutlich verringert hat, dass die Republik Moldau zu einem russischen Vasallenstaat wird, gibt es Belege für langfristige Auswirkungen politischer Intrigen Russlands in dem Land.

2014 benutzten die russischen Machthaber das gleiche Modell der „Föderalisierung“, das Instrument eines „Sonderstatus“ und die Schaffung von kontrollierten Stellvertretereinheiten, getarnt als „Volksrepubliken“, um die Intervention in mehreren Regionen der Ukraine zu verschleiern. In den

Regionen Odessa und Charkiv scheiterten sie mit diesem Versuch,<sup>4</sup> während in bestimmten Gebieten in den Regionen Donezk und Luhansk Stellvertreter-„Republiken“ nach einer direkten Militärintervention errichtet wurden. Kozak vertrat Russland auch in den Verhandlungen im „Normandie-Format“ und verlangte, dass die Ukraine den „Sonderstatus“ der russisch besetzten Gebiete im Donbass akzeptieren müsse, die von der Kremlpropaganda seit 2014 als „Volksrepubliken“ dargestellt werden. Die Schlüsselemente von deren „Sonderstatus“ sind denen Transnistriens sehr ähnlich, den Kozak in der Republik Moldau 2003 durchzusetzen versucht hatte.

Ein anderes Beispiel für die russischen Bemühungen, die Ukraine zu umzingeln und die Hegemonie im GUS-Raum wiederherzustellen, ist die schrittweise Inkorporation von Belarus. Im August 2020, während der Massenproteste der Belarusen gegen die gefälschten Präsidentenwahlen und den selbsternannten Wahlsieg von Alexander Lukaschenka, sagte einer der Autoren voraus, dass das Land sich in einen Polizeistaat und eine Basis für militärische Drohungen gegen die Ukraine verwandeln würde.<sup>5</sup>

---

**Ein anderes Beispiel für die russischen Bemühungen, die Ukraine zu umzingeln, ist die schrittweise Inkorporation von Belarus.**

---

Der Kreml erhielt innerhalb von einem Jahr Lukaschenkas vollständige Zustimmung, das Territorium von Belarus für Militärübungen zu benutzen, die Angriffsszenarien gegen die ukrainische Armee beinhalteten. Auch mit Blick

auf diese russischen Aktionen gegenüber Nachbarstaaten wäre ein beschleunigter NATO-Beitritt der Ukraine die beste Reaktion gewesen.

#### Separatistengebiete als Sicherheitsbedrohung

Die ernsteste Sicherheitsherausforderung für die Ukraine stellte jedoch bis zur Invasion am 24. Februar die russische Militärpräsenz auf der Krim und in Donezk und Luhansk dar. Russland drohte immer wieder, die im besetzten Donbass eingerichteten Stellvertretergebilde als „unabhängige Staaten“ anzuerkennen, um seine offene militärische Aufrüstung in der Region zu legitimieren. Um das Spiel zu seinen eigenen Bedingungen weiterzuspielen, musste der Kreml entweder seine Drohungen wahr machen und eine Invasion der Ukraine beginnen oder irgendwie den Druck auf den Westen erhöhen oder so tun, als hätte er bekommen, was er wollte. Eine offizielle Anerkennung der besetzten Donbass-Gebiete als „unabhängige Staaten“ durch den Kreml bedeutete automatisch ein direktes russisches Protektorat. Andererseits hätten die russischen Machthaber das als „Sieg“ und akzeptablen Ausweg aus der aktuellen Konfrontation bezeichnen können. Auch in diesem Fall wäre die Ukraine für neue russische Angriffe in der nahen Zukunft verwundbar geblieben. Außerdem hätte Russland nicht aufgehört, die Ukraine zu direkten Gesprächen mit den neuen „Staaten“ zu zwingen, um so aus seiner Sicht den Krieg zu beenden.

4) Zhurzhenko, Tatiana: Charkiv – von der Grenzstadt zur Fronstadt. In: RGOW 47, 4–5 (2019), S. 30–33.

5) <https://nv.ua/ukr/opinion/bilorus-protesti-chogo-ukrajini-vartovochikuvati-vid-lukashenka-ostanni-novini-50105770.html>.



Checkpoint in Stanytsja Luhanska an der sog. Kontaktlinie im Donbass.  
Foto: Volodymyr Kutsenko/Shutterstock.com

Allerdings hätte der Kreml seinen Druck auf die Ukraine auch so erhöhen können, ohne einen Krieg zu beginnen oder seine Stellvertreter im Donbass anzuerkennen. Nachdem es eine glaubwürdige Bedrohung eines direkt bevorstehenden Angriffs geschaffen hatte, hätte Russland europäische Schlüsselstaaten wie Deutschland und Frankreich drängen können, dass sie die Ukraine zu Zugeständnissen in Bezug auf den „Sonderstatus“ des Donbass und einen neutralen Status des Landes im Austausch für eine Deeskalation zwingen. Obwohl das wie eine gute Alternative zum Krieg klingen mag, hätte es ein wachsendes Risiko von Unruhen in der Ukraine bedeutet. Laut landesweiten Umfragen der *Ilko Kucheriv Stiftung für Demokratische Initiativen* von 2019–2021 lehnte eine Mehrheit der Ukrainer Kompromisse ab, die Schlüsselemente eines „Sonderstatus“ (Autonomie, Amnestie, Lokalwahlen) beinhalteten.<sup>6</sup> In der landesweiten Umfrage vom Dezember 2021 erklärten 64 Prozent der Befragten, dass die besetzten Territorien entsprechend der Vorkriegsbedingungen (54 Prozent) oder mit ausgeweiteten Selbstverwaltungskompetenzen (10 Prozent) wieder unter ukrainische Souveränität gestellt werden müssten, während nur 13 Prozent deren volle Autonomie unterstützten.<sup>7</sup> Wenn die ukrainische Regierung den russischen Forderungen nachgegeben hätte, hätte sie mit einer heftigen Gegenreaktion der Bevölkerung und Protesten gegen eine solche Entscheidung rechnen müssen.

#### Invasion und ukrainische Sicherheitsinteressen

Am 24. Februar 2022 machte Putin seine Drohung wahr und ordnete eine Invasion in die Ukraine an. Die Truppenbewegungen zeigen klar, dass der Kreml entschlossen ist, das ganze Land zu übernehmen. Die besetzte Krim und der Donbass wurden dabei als Startrampen für die Offensive in der Südukraine und gegen die ukrainischen Schwarzmeerhäfen benutzt. Große Anstrengungen richtet die russische Armee mit Vorstößen aus dem Norden und Nordosten (von belarusischem Gebiet aus) und aus dem Osten auch auf die Eroberung der

6) Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation: War in Donbas and Russian Aggression. How Ukrainian Public Opinion Has Changed after two Years of Zelensky's Presidency. Key Points and Observations, <https://dif.org.ua/en>, 09.06.2021.

7) Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation: The Threat of a Further Invasion: Public Opinion on the Conflict, Potential Compromises and Resistance to Russia, <https://dif.org.ua/en>, 08.02.2022.





Vorbereitung für den Angriffskrieg: Verlegung russischer Truppeneinheiten nach Belarus.

Foto: Shutterstock.com

Hauptstad Kiew. Die zweitgrößte Stadt Charkiv ist ebenfalls ein wichtiges Ziel des russischen Angriffs.

Die erbitterte und effektive Verteidigung der ukrainischen Armee hat alle überrascht und ist ein zentraler Faktor, der einen Weg für diplomatische Bemühungen zu möglichen Auswegen aus dem Krieg eröffnet hat. Während Russland nach einem Waffenstillstand zu suchen beginnt, um die neu besetzten Gebiete im Süden und Osten der Ukraine zu sichern, erwartet die Ukraine aufgrund der erfolgreichen Aktionen ihrer Streitkräfte in Verhandlungen die Oberhand zu gewinnen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Verfügung des Internationalen Gerichtshofs vom 16. März 2022. Das Gericht anerkannte, dass „die von der Russischen Föderation begangene ‚militärische Spezialoperation‘ zu zahlreichen zivilen Toten und Verletzten geführt hat. Sie hat auch bedeutende materielle Schäden, darunter die Zerstörung von Gebäuden und Infrastruktur, verursacht“.<sup>8</sup> Dies setzt einen Rechtsrahmen für sämtliche künftigen Gespräche mit der Ukraine und Russland über kurz- oder langfristige Sicherheitsvereinbarungen.

Aus praktischer Sicht ist es schwierig, eine Lösung zur Überbrückung der Differenzen in der ukrainischen und russischen Sicherheitswahrnehmung zu finden. Zudem weigert sich das russische Regime, die ukrainische Regierung in Friedensgesprächen als legitime Partei anzuerkennen und die ukrainische Position als der russischen gleichwertig zu akzeptieren. Bisher ist es unmöglich von einem vorläufigen Waffenstillstand zu sprechen, der die Kämpfe vor Ort stoppt, aber Schlüsselfragen zwischen der Ukraine und Russland ungelöst lässt. Ähnlich wie beim Minsker Abkommen würde ein solch vorübergehender Waffenstillstand lediglich Russland ermutigen, eine weitere Invasion gegen eine vom Krieg geschwächte Ukraine vorzubereiten. Daher glauben wir, dass ein Durchbruch bei Friedensverhandlungen nur nach einer klaren russischen Niederlage an der Nord- oder Südfront gelingen kann. Auf diplomatischem Feld hängt die russische Ernsthaftigkeit bezüglich Friedensgespräche von der Bereitschaft ab, die Kontrolle über die Gebiete in Donezk und Luhansk abzugeben, die 2014/15 besetzt wurden.

Der Westen muss akzeptieren, dass eine Fortsetzung des Kriegs eine Alternative zu so folgenschweren Verhandlungen bleibt. Je eher die Ukraine ausreichende Mittel erhält, um

die Oberhand im Kampf um die Kontrolle des Luftraums zu gewinnen, desto besser stehen ihre Chancen, den Kreml zu zwingen, Friedensgespräche in Betracht zu ziehen. Umgekehrt gilt: Je mehr Geländegewinne Putins Armeen in der Ukraine erzielen, desto stärker wird sein Wunsch werden, seine Macht zur Einschüchterung auch auf Mittel- und Osteuropa zu projizieren. Es lässt sich nicht ausschließen, dass ein nächster Schritt die Entsendung russischer Truppen nach Serbien und Bosnien-Herzegowina wäre oder eine Entscheidung der gegenwärtigen ungarischen Regierung, die NATO zu verlassen oder gegen weitere EU-Sanktionen gegen Russland ein Veto einzulegen.

Falls die Ukraine im Krieg die Oberhand gewinnen sollte, zeichnen sich zwei Wege ab: eine Deeskalation oder eine Eskalation des Kriegs, abhängig von der russischen Einschätzung der eigenen Fähigkeiten, einen Zermürbungskrieg zu gewinnen. Wenn die Kosten einer Eskalation als zu hoch und zu gefährlich für die Wirtschaft und gesellschaftliche Stabilität in Russland angesehen würden, könnte es sich der Kreml auf der Grundlage einer Entscheidung des UN-Sicherheitsrats, eine multinationale Friedenstruppe an die Kontaktlinie vom 23. Februar 2022 im Donbass und auf der Krim zu entsenden, leisten sich zurückzuziehen. Alle anderen Gebiete müssen der Ukraine zurückgegeben werden und Russland muss der Jurisdiktion des Internationalen Gerichtshofs bezüglich künftiger Kompensationen für Schäden zustimmen.

Die umstrittenste Frage ist die Zukunft der Krim. Sie wurde illegal besetzt, aber die russische Führung ist entschlossen, ihre Besetzung mit Nuklearwaffen zu schützen. Russische Strategen sehen die Besetzung der Halbinsel als berechtigt an, da sich sorgen, dass die Krim künftig als Basis für eine von den USA angeführte oder andere antirussische Militärmacht benutzt werden könnte. Gleichzeitig ist die russisch regierte Krim eine ständige Mahnung an die Verletzung von Sicherheitsgarantien, eine Bedrohung für die südlichen Regionen der Ukraine und Zeugnis massiver Menschenrechtsverletzungen gegen die ukrainische und krimtatarische Minderheit.<sup>9</sup> Ist es vor diesem Hintergrund möglich, auf die Sorgen beider Seiten auf praktische und geschäftliche Art einzugehen? Wir denken schon, wenn Russland sich ernsthaft und kooperativ hinsichtlich internationaler Sicherheitsmechanismen, insbesondere unter der Schirmherrschaft der UN, zeigt. Eine Demilitarisierung und Denuklearisierung der Krim, die Einrichtung einer UN-Treuhänderschaft über die Halbinsel und eine Konkordanzregierung, in der Krimtataren, Ukrainer und Russen gemeinsam für die regionale Entwicklung und eine gerechte Ressourcenverteilung zwischen Steppen- und Küstengemeinschaften verantwortlich sind, könnten als eine mögliche Übergangslösung diskutiert werden.

Übersetzung aus dem Englischen: Natalija Zenger.

8) <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-2022-0316-ORD-01-00-EN.pdf>.

9) Vgl. Tyshchenko, Julija: Neokolonisierung und Repressionen: Die Krim nach der Annexion. In: RGOW 47, 4–5 (2019), S. 27–29.

***Je eher die Ukraine ausreichende Mittel erhält, desto besser stehen ihre Chancen, den Kreml zu zwingen, Friedensgespräche in Betracht zu ziehen.***